

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA -  
PALERMO - SEZ. I

RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI (R.G. 3933/02)

dei sigg. Lorenzo Guarino e dott. Giuseppe Maniscalco, rappresentati e difesi, giusta mandato a margine del presente atto, dal prof. avv. Salvatore Raimondi, presso il cui studio sono elettivamente domiciliati, in Palermo, via Nicolò Turrisi, n. 59

Nomino per rappresentarmi e difendermi in ogni fase e grado del presente giudizio il prof. avv. Salvatore Raimondi, presso il cui studio eleggo domicilio, in Palermo, via Nicolò Turrisi, n. 59.

CONTRO

1°) l'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente, in persona dell'Assessore pro tempore, dom.to presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, in Palermo, via Alcide De Gasperi, n. 81;

2°) il Comune di Palermo, in persona del Sindaco pro tempore, dom.to per la carica presso la sede municipale

PER L'ANNULLAMENTO

PREVIA MISURA CAUTELARE

A) del seguente atto impugnato con il ricorso:

decreto dirigenziale dell'Assessore Regionale Territorio ed Ambiente 13 marzo 2002 (GURS 22 marzo 2002, n. 13), recante "Approvazione del piano regolatore generale con annesse prescrizioni esecutive e regolamento edilizio del Comune di Palermo", nonché degli atti preparatori adottati dal Comune di Palermo e dallo stesso Ass.to resistente.

B) dei seguenti atti che si impugnano con il presente ricorso per motivi aggiunti:

1°) deliberazione del Consiglio comunale di Palermo n. 7 del 21 gennaio 2004, avente ad oggetto: "Presenza d'atto delle modifiche apportate agli e-

Palermo,



VERA LA FIRM.



Copia Conforme



22 OTT 2018

*laborati di piano in adempimento alle prescrizioni dei D. Dir. n. 124 e 558/D.R.U./2002, di approvazione", divenuta esecutiva in data 4 febbraio 2004;*

2°) decreto dell'Assessorato regionale Territorio ed Ambiente 29 luglio 2002, n. 558, nella parte in cui prescrive che *"a seguito degli adeguamenti prescritti dal n. 124/02, le osservazioni che interessano le zone territoriali omogenee derivanti dagli adeguamenti stessi, ancorché accolte, saranno assoggettate alle norme relative alle nuove zone territoriali omogenee in cui andranno a ricadere"*.

#### FATTO

Mentre si conferma l'esposizione dei fatti contenuta nel ricorso, la si integra di seguito in relazione ai fatti successivi.

Con Decreto del 29 luglio 2002 (suppl. ord. della GURS n. 41 del 30 agosto 2002), sono state apportate modifiche ed integrazioni al precedente decreto n. 124 del 13 marzo 2002, impugnato con l'originario ricorso.

Secondo quanto si legge nelle premesse di tale secondo decreto, con nota del 24 aprile 2002, il settore urbanistica del Comune di Palermo aveva rilevato nel precedente decreto discrasie ed errori. Il competente ufficio dell'assessorato regionale formulava, con atto n. 218 del 17 maggio 2002, una proposta di *"verifica complessiva delle considerazioni e delle prescrizioni"* in esso contenute. La proposta veniva sottoposta ad un nuovo esame del CRU, che si pronunziava con voto n. 666 del 18 luglio 2002.

Nonostante l'effettuazione del riesame, il nuovo decreto ha lasciato

fermo il carattere indefinito del piano censurato con il ricorso originario. Infatti è stato riprodotto il riferimento alla zona A1 (trascritto nel ricorso, pagg. 3-4), per la quale si rinvia ad una più esatta perimetrazione degli edifici classificati come netto storico e delle relative aree di pertinenza. Ed è rimasto altresì immutato l'inciso secondo il quale "*analoga prescrizione ed elenco documentato va osservata sulle aree definite verde storico*", con quel che segue.

All'art. 6 della parte dispositiva si fa carico al Comune di dare seguito a tutti gli adempimenti derivanti dal decreto, provvedendo ad espletare, nei tempi indicati, quanto disposto nel voto del CRU n. 666, confermativo, per la parte non modificata, del precedente voto n. 564.

Per quanto concerne l'immobile dei ricorrenti, l'aspetto di maggiore rilievo del decreto n. 558 del 2002, consiste nel fatto che l'osservazione dagli stessi presentata risulta accolta. Nell'ambito dello "*Elenco delle osservazioni avverso la delibera commissariale n. 470/2001*", l'osservazione n. 93 a nome Maniscalco Giuseppe con la quale si chiedeva il passaggio da A1 a B1 - "*A1 vs B1 (art. 8)*"- risulta "*Accolta*". Nella riga relativa a tali osservazione sono richiamate quali precedenti ("*prec.*") le osservazioni portanti il n. 1275, proposte, in relazione alla delibera consiliare n. 45/97 dall'arch. Giuseppe Barresi nell'interesse dei sigg. Guarino e Maniscalco, che risultano pure accolte (pag. 41).

Vale a dire che da netto storico il terreno del sigg. Guarino e Maniscalco veniva destinato all'edificazione.

E' per tale ragione che gli interessati non si sono gravati avverso il predetto decreto n. 558 del 29 luglio 2002.



Esso però contiene il seguente inciso, a proposito delle osservazioni ed opposizioni (pag. 19): *"A seguito degli adeguamenti prescritti dal n. 124/02, le osservazioni che interessano le zone territoriali omogenee derivanti dagli adeguamenti stessi, ancorché accolte, saranno assoggettate alle norme relative alle nuove zone territoriali omogenee in cui andranno a ricadere. Ad esempio, a seguito della prescrizione che impone la perimetrazione delle zone A, le osservazioni e/o opposizioni riguardanti zone territoriali omogenee che andranno a ricadere nelle zone A perimetrare, ancorché accolte, saranno assoggettate alle norme relative alle zone A"*.

Tale prescrizione, di per sé non era lesiva degli interessi dei ricorrenti, in quanto che la nuova perimetrazione delle zone A potesse ricomprendere il loro terreno era una semplice eventualità. Per contro è proprio con tale decreto che il terreno dei ricorrenti, attraverso l'accoglimento delle osservazioni, come si è precedentemente precisato, veniva reso nuovamente edificabile. Conseguentemente, l'eventuale ricorso che fosse stato proposto avverso il decreto in questione sarebbe stato certamente inammissibile per carenza di interesse.

Adesso però, stante che, sia pure in palese contrasto con il reiterato accoglimento, seppure in modo diverso (Cb), delle osservazioni dei ricorrenti, il terreno ricade nella nuova perimetrazione delle zone A, si verifica per la prima volta la lesione dell'interesse. Donde l'indicazione, tra i provvedimenti impugnati, del decreto n. 558/2002, limitatamente all'inciso sopra riprodotto.

Con deliberazione consiliare n. 7 del 21 gennaio 2004, in epigrafe

indicata, il Comune ha disposto la presa d'atto delle modifiche apportate agli elaborati di piano in adempimento alle prescrizioni dei due richiamati decreti del marzo e del luglio 2002.

Le osservazioni presentate dai ricorrenti, la n. 93 a nome di Giuseppe Maniscalco, e la n. 1275 a nome di Giuseppe Barresi (che è il tecnico incaricato dai ricorrenti), accolte in sede di parere del C.R.U., secondo l'elenco che costituisce l'allegato 1 all'impugnata delibera di presa d'atto, risultano destinate a zona Cb. Al riguardo nella finca relativa alle "Note" si legge, in relazione all'osservazione n. 93: *"Area di nuova edif. discendenti dal declassamento del B1"*. Ed analogamente, in relazione all'osservazione n. 1275: *"Destinazione diversa da quella richiesta perché ricadente nella perimetrazione delle zone B1"*.

Senonché, nell'ambito della rappresentazione grafica della perimetrazione del netto storico della zona vicina alla villa Castelforte, che costituisce pure un allegato alla delibera, risulta incluso anche il terreno dei ricorrenti.

Al riguardo si riproducono in primo luogo i motivi del ricorso al fine di riconfermarli e di riproporli nei confronti degli atti oggi impugnati, ed in secondo luogo si deducono motivi nuovi.

#### MOTIVI DEL RICORSO

1°) Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 L. reg. 27 dicembre 1978, n. 71.

L'art. 4 disciplina il procedimento per l'approvazione del piano regolatore generale. Stabilisce che l'Assessore Regionale porta a conoscenza del Comune le proprie determinazioni in ordine al piano, nonché alle osservazioni ed opposizioni, che il Comune è tenuto ad adottare le proprie controdeduzioni entro trenta giorni, che l'Assessore entro i successivi trenta giorni emana il decreto di approvazione. L'art. 4 prevede anche l'ipotesi della restituzione del piano al Comune per la rielaborazione parziale.



Dall'esame di tale disciplina, risulta evidente che il decreto approvativo del piano deve intervenire quando esso è totalmente definito, anche all'ovvio fine di dare certezza a tutti gli interessati della sorte di tutti gli immobili ricompresi nel territorio comunale.

Nel caso in esame, poiché in data 13 marzo 2002 scadevano le misure di salvaguardia (scattate con l'adozione del piano in data 13 marzo 1997, protratte fino al 13 marzo 2000, e poi prorogate con decreto assessoriale del 9 marzo 2000, per ulteriori due anni), l'assessore regionale, anziché approvare il piano definito, ha in concreto approvato un piano ancora in itinere. Infatti, come si è rammentato in punto di fatto, all'art. 4 del decreto si stabilisce che il Comune, dopo avere apportato al piano le modifiche e le correzioni che discendono dal decreto, con delibera consiliare dovrà prendere atto di tali modifiche, trasmettendo nuovamente il piano con la delibera all'Assessorato Regionale.

Il carattere indefinito del piano rileva ai fini del presente giudizio atteso che, come si è rammentato in punto di fatto, si rinvia ad una più esatta perimetrazione degli edifici classificati come netto storico e delle relative aree di pertinenza., nonché delle aree, come quella in esame, definite verde storico, *"sulla base della reale situazione attuale, degli eventuali interventi edificatori sopravvenuti nonché dell'esatta individuazione delle suddette aree"* (pag. 22).

#### 2°) Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per perplessità.

In relazione a quanto dedotto con il motivo che precede, appare evidente la sussistenza del vizio enunciato. Il piano è stato approvato sulla base di un'istruttoria assolutamente incompleta tanto da indurre il CRU a fare salve successive modifiche dopo che saranno svolti gli accertamenti che avrebbero dovuto essere svolti prima dell'approvazione.

La necessità, avvertita dal C.R.U., che si proceda all'accertamento della situazione reale ed attuale, dimostra, in modo inconfutabile, che si è preteso di infliggere al privato un sacrificio, consistito nella prescrizione di inedificabilità di un'area ricadente in una lottizzazione convenzionata senza che sia stato previamente accertato un preminente interesse pubblico. L'istruttoria viene rinviata ad un momento successivo all'apposizione della prescrizione di inedificabilità.

Quanto si assume, oltre a derivare dal decreto approvativo, è confermato dal certificato di destinazione urbanistica rilasciato ai ricorrenti in data 5 luglio 2002, nel quale si legge: *"N.B. Poiché il D. Dir. 124/2002 approva il piano con prescrizioni che comportano modifiche ad alcuni elaborati di piano il cui adeguamento è in corso di elaborazione, la superiore destinazione urbanistica potrebbe subire parziali modifiche che saranno tempestivamente comunicate dopo l'adeguamento degli elaborati"*.

I vizi in oggetto trovano ulteriore conferma nelle deduzioni dell'Ufficio sulle osservazioni presentate dai ricorrenti, a conclusione delle quali si legge: *"L'amministrazione, tuttavia, potrebbe"*

*orientarsi nel manifestare una propria disponibilità a ricostituire l'equilibrio contrattuale mediante un'adeguata revisione degli impegni assunti in sede di approvazione della lottizzazione da concordare con la parte privata interessata".*

3°) Violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 24 L. reg. 27 dicembre 1978, n. 71 e del D. Ass. Reg. T.A. 17 maggio 1979, n. 91.

Il citato art. 24 stabilisce che gli incarichi di progettazione degli strumenti urbanistici comunali devono essere affidati sulla base di un disciplinare conforme al disciplinare tipo predisposto dall'Assessorato Regionale.

Il disciplinare tipo approvato con D.A. 17 maggio 1979, n. 91, all'art. 10, sost. dal D.A. 1 febbraio 1992, n. 64, individua gli elaborati che costituiscono il P.R.G.. Prescrive in particolare che di tali elaborati devono fare parte la planimetria dello stato di fatto del centro abitato e delle frazioni a scala 1: 2.000, nonché la planimetria del centro abitato, delle frazioni e delle nuove previsioni insediative (residenziali, turistiche, produttive, ecc.) anch'essa a scala 1:2.000.

Relativamente al caso in esame tali prescrizioni sono state palesemente violate. Nel voto del C.R.U. facente parte del decreto approvativo, gli elaborati di progetto, relativi, tra l'altro, allo stato attuale, al netto storico, alla riproduzione delle ville e dei fondi storici, alla zonizzazione, sono tutte a scala 1:5.000.

E' appena il caso al riguardo di sottolineare che il vizio non ha carattere meramente formale. Il lavoro effettuato dai progettisti e dagli uffici, e poi esaminato dal C.R.U., sulla base di una scala inadeguata, indubbiamente ha influito sulla non corretta percezione delle situazioni e sulla indeterminatezza e provvisorietà delle previsioni. Costituisce una componente del rilevato difetto di istruttoria e della parimente censurata perplessità delle destinazioni.

4°) Violazione e falsa applicazione dell'art. 7 L. 17 agosto 1942, n. 1150 e dell'art. 2 L. reg. 27 dicembre 1978, n. 71. Eccesso di potere per errore nei presupposti, illogicità manifesta, difetto di ponderazione e difetto di motivazione.

4.1. - Come è pacifico in giurisprudenza, la nuova destinazione conferita ad un terreno mediante adozione di piano regolatore o variante ad un preesistente piano regolatore, necessita di specifica motivazione nel caso in cui la nuova destinazione venga ad incidere su aspettative assistite da una speciale tutela e da uno speciale affidamento, come nel caso della esistenza di un piano di lottizzazione debitamente approvato e convenzionato (fra le tante, C.G.A., 21 novembre 1997, n. 506; id., 21 dicembre 1998, n. 691; V, 6 marzo 1998, n. 382).

Nel caso in esame il Comune non ha tenuto minimamente conto della fondamentale circostanza che il terreno dei ricorrenti ricade nell'ambito di un piano di lottizzazione convenzionato.

4.2. - Non varrebbe in contrario fare leva sulla circostanza che è frattanto scaduto il ter-



mine decennale di efficacia del piano di lottizzazione.

Come è stato esattamente osservato, *"La scadenza del termine di esecuzione di un piano attuativo, se determina la sua inefficacia, non per ciò solo determina la irrilevanza del piano medesimo, sotto il profilo della specifica qualificazione dell'interesse di colui che sottoscrisse la convenzione a vedere mantenuta la destinazione urbanistica data dal piano regolatore all'area e alla corrispondente cura dell'amministrazione a non compromettere quell'interesse senza la sua ponderazione insieme con l'interesse pubblico"* (IV, 19 marzo 1988, n. 245).

Inoltre, in relazione al caso in esame, non poteva il Comune non tenere conto della fondamentale circostanza che, in esecuzione del predetto piano di lottizzazione, i lottizzanti hanno ceduto gratuitamente al Comune circa un terzo del complessivo insediamento, al fine della realizzazione di una strada.

In proposito la giurisprudenza è orientata nel senso che *"Il mutamento di destinazione urbanistica di un'area rispetto a quella derivante da un piano di lottizzazione, deve essere specificamente motivata in ordine alle necessità insediative che lo impongono, in considerazione degli oneri assunti dai privati e del loro affidamento"* (IV, 19 marzo 1988, n. 245).

4.3. – Altro profilo sotto il quale i vizi in oggetto rilevano è quello che attiene alla circostanza che, nell'imprimere al terreno dei ricorrenti il vincolo di inedificabilità, l'amministrazione avrebbe dovuto tenere conto della lottizzazione convenzionata e del sacrificio al quale il lottizzante si è sobbarcato (cessione del terreno). Invece il Comune ha proceduto indifferentemente per tutte le zone classificate come verde storico, senza alcuna distinzione tra zone già destinate ad es. a verde agricolo, e zone, come quella in esame da tempo lottizzate ed in gran parte già realizzate.

5°) Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 L. reg. 27 dicembre 1978, n. 71. Eccesso di potere per insufficienza della motivazione.

La giurisprudenza amministrativa è pacificamente orientata nel senso che, di fronte ad osservazioni che si configurano non *"come generici suggerimenti di modifica del piano, ma come vere e proprie censure a disposizioni incidenti su legittime e preesistenti aspettative"*, il Comune non può *"limitarsi a rigettarle invocando un non meglio definito "interesse privato"* ma deve basarsi su *"controdeduzioni adeguatamente esplicative"* (C.G.A. 11 ottobre 1999, n. 417).

Nello stesso senso: *"La motivazione del rigetto delle osservazioni e opposizioni ad un P.R.G. deve essere adeguata e puntuale tutte le volte in cui l'amministrazione modifichi in senso peggiorativo la destinazione impressa dei precedenti strumenti urbanistici, incidendo sulle aspettative ingenerate dai propri atti"* (T.A.R. Sicilia, Palermo, I, 18 gennaio 2000, n. 44).

E' stato inoltre reiteratamente precisato che, nel respingere le osservazioni,



l'amministrazione "deve dare conto di avere effettuato le proprie scelte sulla base di un'adeguata istruttoria che le fornisca una esatta rappresentazione della realtà sulla quale essa si appresta ad intervenire" (tra le tante, TAR Lazio, I, 5 settembre 1996, n. 1522).

Al riguardo appare utile aggiungere che la giurisprudenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana è pacifica nel ritenere che le osservazioni dei privati ai piani urbanistici non hanno una valenza meramente collaborativa, ma tutelano interessi partecipativi (in tal senso, testualmente, C.G.A., 11 ottobre 1999, n. 417; id., 1 febbraio 2001, n. 42).

Nel caso in esame, un'effettiva pronuncia sulle osservazioni presentate dai ricorrenti è mancata. Come si è rammentato in punto di fatto, il C.R.U., il cui voto costituisce la motivazione del decreto, si è pronunciato, sulle osservazioni dei ricorrenti (n. 1875), come su centinaia di altre, nel senso che esse sarebbero da ritenere "superate" dalla prescrizione relativa ad un accertamento da effettuare successivamente in relazione alla "reale situazione attuale".

Non appare superfluo aggiungere che i vizi calendati si riscontrano anche nelle deduzioni dell'Ufficio, nelle quali si legge che la proposta di piano, poiché è conforme alle direttive generali del Consiglio comunale, si limiterebbe a "confermare quanto già previsto e approvato dal competente organo regionale, in ragione di prevalenti considerazioni di carattere monumentale ed ambientale ascrivibile al terreno in questione in quanto facente parte integrante di un contesto storico".

Come appare evidente, ci si trova di fronte ad una palese mancanza della necessaria istruttoria che avrebbe consentito all'amministrazione di decidere *causa cognita*. Le deduzioni dell'Ufficio, comunque non fatte proprie nel decreto approvativo, sono state redatte nell'identico testo per svariate centinaia di osservazioni.

In definitiva è fuori di dubbio che è rimasto inadempito l'obbligo dell'amministrazione di pronunciarsi sulle osservazioni dei ricorrenti.

#### 6°) Eccesso di potere per errore nei presupposti.

Tale vizio sussiste sotto il profilo che il terreno da salvaguardare semmai sarebbe stato quello antistante e latitante l'antica villa – l'uno e l'altro da tempo urbanizzato -, e non invece quello retrostante e per giunta ad una notevole distanza dalla stessa, che non ha mai fatto parte del contesto della villa.

#### 7°) Violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, degli artt. 2, 3 e 4 L. reg. 27 dicembre 1978, n. 71. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e per sviamento.

Il piano di che trattasi è stato approvato in conformità al voto del C.R.U. n. 564 del 7 marzo 2002, il quale, a sua volta, è stato adottato sulla base della proposta del Dipartimento Regionale Urbanistica, Servizio III dell'Assessorato n. 94 del 27 febbraio 2002.

Senonché nella suddetta proposta si legge: "Le seguenti osservazioni e/o opposizioni pervenute direttamente all'Assessorato T.A. non vengono in questa sede valutate in quanto presentate oltre i termini di legge". Nell'elenco delle osservazioni pervenute oltre i termini di legge sono comprese le seguenti: Igea s.c.r.l. prot. n. 13723 del 6/03/2002, ditta Carollo Antonio, prot. n. 14219 del 08/03/2002, ditta Noera Donatella, prot. n. 13777 del 06/03/2002, ditta Calderone Giovanna ed altri, prot. n. 13764 del 06/03/2002, ditta Lanolina Marcello, prot. n. 12399 del 28/02/2002, ditta Abbate Giulio, prot. n. 12903 del 04/03/2002, ditta Ballerini Carla, prot. n. 14212 del 07/03/2002.

Gli stessi vizi si riscontrano nel voto C.R.U. del 7 marzo 2002, nel quale sono citate le opposizioni della ditta Carollo Antonio dell'8 marzo 2002.

Ciò posto, risulta evidente la illegittimità del piano sotto i profili calendati, in quanto l'atto è stato adottato con riferimenti ad atti successivi.

8°) **Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 L. 2 febbraio 1974 n. 64.**

La citata disposizione stabilisce, come è noto, che la formazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi deve essere compatibile con gli studi geologici che i comuni, inclusi negli elenchi delle località sismiche, sono tenuti ad effettuare nel territorio interessato.

Tale disposizione, nel caso in esame, è stata violata atteso che, relativamente al piano approvato, non è stato previamente acquisito il prescritto parere dell'Ufficio del Genio Civile.

Non varrebbe in concreto fare leva sui pareri del Genio Civile che si trovano enunciati nelle premesse del decreto, atteso che si tratta di un parere del 27 dicembre 1994 reso sulla variante generale nel novembre 1994, di un parere del 22 novembre 1999 parimenti reso su tale variante, di un parere del 10 maggio 2001 reso sul piano di programmazione urbanistica del settore commerciale, ed infine di un parere del 28 giugno 2001 reso sulle prescrizioni esecutiva, porta sud, zone produttive D2 e Borgo Vecchio.

#### MOTIVI NUOVI

9°) **Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 4 e 58 L. reg. 28 dicembre 1978, n. 71.**

Con il presente motivo si ribadiscono e si integrano le censure svolte nel primo e nel secondo motivo del ricorso, con le quali era stato dedotto che il decreto approvativo del piano, anziché intervenire a conclusione del procedimento, vale a dire ad elaborazione del piano total-



mente definita, era intervenuto quando ancora il procedimento era ben lontano dalla sua conclusione. Donde la violazione dell'art. 4 L. reg. n. 71/78 e l'eccesso di potere per difetto di istruttoria e per perplessità.

Le amministrazioni resistenti, successivamente all'emanazione dell'originariamente impugnato decreto del 13 marzo 2002, hanno ulteriormente violato le disposizioni che disciplinano il procedimento di approvazione dei piani regolatori generali,.

Al riguardo è appena il caso di rammentare che, giusta gli artt. 3 e 4 L. reg. n. 71/78: il progetto di P.R.G. deve essere depositato presso la segreteria comunale a libera visione del pubblico; di tale deposito deve essere dato avviso anche a mezzo della G.U.R.S.; in ordine al piano adottato si possono presentare osservazioni sulle quali il Consiglio comunale è tenuto a formulare le proprie deduzioni; dopo le quali il piano deve essere trasmesso al competente Assessorato Regionale, cui compete l'approvazione; in tale contesto l'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente adotta le proprie determinazioni in ordine alle opposizioni ed osservazioni; il Comune adotta le proprie controdeduzioni in relazione alle determinazioni dell'Assessorato Regionale, il quale, dopo la scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni da parte del Comune, emana il decreto di approvazione. Particolari disposizioni vengono dettate per l'ipotesi di restituzione del piano per la rielaborazione parziale, che compete al Comune, e sulla quale l'Assessorato Regionale adotta le proprie determinazioni.

Nel caso in esame il procedimento è stato totalmente stravolto.

In particolare, con l'impugnata delibera n. 7 del 21 gennaio 2004, il

Consiglio comunale ha, in concreto, adottato una parziale rielaborazione del piano – di questo in realtà si tratta -, ma non è stato consentito agli interessati di presentare osservazioni.

Secondo quanto si legge nel dispositivo, il Consiglio comunale ha ritenuto di dovere soltanto prendere atto degli elaborati modificati e integrati, da parte degli uffici del Comune, secondo le disposizioni dei decreti n. 124 e n. 558 del 2000, e di "trasmettere all'A.R.T.A." l'atto deliberativo "con i relativi elaborati di P.R.G. modificati e ad integrazione", che si allegano alla delibera.

Secondo le amministrazioni resistenti, il procedimento quindi si concluderebbe con l'impugnata delibera del Consiglio comunale.

Riesce difficile immaginare un caso più evidente di violazione delle norme epigrafate sull'adozione e l'approvazione dei piani regolatori generali. In particolare riesce difficile immaginare un caso più eclatante di violazione delle disposizioni che disciplinano la partecipazione al procedimento di adozione e approvazione dei piani regolatori generali da parte dei soggetti interessati.

Non vi è dubbio che alla stregua della rammentata disciplina, la Regione in sede di approvazione del P.R.G. può apportarvi modifiche d'ufficio, oppure può chiedere al Comune la rielaborazione totale o parziale, restituendo in tal caso l'iniziativa al Comune stesso, ma di certo è da ritenere *extra moenia iuris* il procedimento adottato nel caso in esame, caratterizzato da una sorprendente "presa d'atto", da parte del Consiglio comunale, prevista, niente meno, dal decreto approvativo n. 124 del marzo 2002, il quale rinvia a scelte che devono essere effettuate successiva-



mente all'approvazione, da parte del Comune, senza alcuna possibilità di partecipazione al procedimento per gli interessati e senza nessun successivo vaglio da parte dell'autorità regionale.

In relazione alla partecipazione, è appena il caso di rammentare la pacifica giurisprudenza amministrativa secondo la quale *"Nel caso in cui il Comune introduca sostanziali modificazioni al piano regolatore adottato e restituito dalla Regione per la sua rielaborazione, occorre procedere alla pubblicazione del testo rielaborato ai sensi dell'art. 9 L. 17 agosto 1942, n. 1150"* (IV, 22 maggio 1989, n. 347. Sulla necessità della ripubblicazione del piano, al fine di consentire agli interessati di proporre osservazioni, nel caso in cui siano apportate allo stesso modifiche, fra tante, TAR Veneto, Venezia, I, 9 ottobre 1992, n. 379; TAR Liguria, Genova, I, 10 febbraio 1996, n. 34; id., 29 febbraio 1997, n. 89).

10°) Violazione e falsa applicazione dell'art. 58 L. reg. 28 dicembre 1978, n. 71

L'art. 58 prevede, come è noto, che i piani vengono approvati previo parere del Consiglio Regionale dell'Urbanistica.

Nel caso in esame, se non abbiamo compreso male, la *"presa d'atto"* non formerà oggetto di un nuovo decreto approvativo e quindi non sarà sottoposta all'esame del CRU.

E ciò sebbene con essa il piano abbia costituito oggetto, come si né già dedotto, di una vera e propria rielaborazione. Una rielaborazione incisiva, non già marginale. Si consideri che hanno costituito oggetto di perimetrazione le zone territoriali omogenee A, e che modifiche sono state apportate alle zone B, in molti casi *"declassate"*.

Ed al riguardo non è che nel decreto approvativo si rinvenivano elementi tali che la presa d'atto si possa configurare come una semplice rappresentazione grafica di determinazioni già precedentemente assunte. Non di una presa d'atto si tratta ma di nuove determinazioni modificative di quelle precedentemente assunte, relative alla zonizzazione.

E' indubbio che su tali modifiche sarebbe stato necessario il vaglio del CRU

**11°) Eccesso di potere per contraddittorietà.**

Tale vizio si riscontra in relazione alla circostanza, dedotta in punto di fatto, che, mentre da una parte nella rappresentazione grafica della perimetrazione delle zone A, il terreno dei ricorrenti vi risulta compreso, sicché sarebbe inedificabile, dall'altra, negli allegati 1 e 2 all'impugnata delibera consiliare n. 7 del 21 gennaio 2004, relativi alle osservazioni, quelle dei ricorrenti risultano accolte, sia pure in termini diversi rispetto al precedente accoglimento, in quanto con destinazione a zone Cb.

Al riguardo non appare superfluo rammentare il pacifico orientamento giurisprudenziale secondo il quale, in caso di difformità tra planimetrie allegate al P.R.G. e disposizioni normative del piano stesso, deve darsi prevalenza a queste ultime, essendo le indicazioni grafiche finalizzate a chiarire la portata delle disposizioni letterali, senza alcuna possibilità di incidere sulla loro validità (tra le tante, TAR Friuli Venezia Giulia, 23 febbraio 2002, n. 53).

**12°) Eccesso di potere per contraddittorietà, nonché per travisamento ed errore nei presupposti.**

Come si è rammentato in punto di fatto, in relazione alle osserva-



zioni n. 1275 presentate, in ordine alla delibera di adozione n. 45 del 1997, nell'interesse dei ricorrenti, dall'arch. Giuseppe Barresi, il Consiglio Regionale dell'Urbanistica si era pronunciato a favore dell'accoglimento (pag. 41 del D.A. 29 luglio 2002). Analogamente, in relazione all'osservazione n. 93 presentata a nome di Maniscalco Giuseppe avverso la delibera commissariale n. 470/2001, l'Assessorato regionale territorio ed ambiente si era pronunciato a favore dell'accoglimento (pag. 67).

Ciò posto, appare davvero incomprensibile – ed è manifestamente illogico – che nella rappresentazione grafica della perimetrazione delle zone A, il terreno dei ricorrenti, dopo essere stato ritenuto destinabile all'edificazione da parte del C.R.U. e da parte dello stesso Assessorato Regionale, è stato escluso dall'edificabilità.

E non vi è dubbio che sarebbe stato necessario un minimo di motivazione al fine di spiegare le ragioni dell'inversione di rotta risultante dalla rappresentazione grafica della perimetrazione delle zone A, peraltro contrastante, come si è visto, con un nuovo accoglimento delle osservazioni.

13°) **Violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, degli artt. 3 e 4 L. reg. 27 dicembre 1978, n. 71. Eccesso di potere per difetto di motivazione.**

Con il presente motivo si integrano e si ribadiscono le censure svolte nel 5° motivo.

Come è pacifico in giurisprudenza, le osservazioni agli strumenti urbanistici, "*costituendo strumenti di partecipazione amministrativa,*

*impongono all'amministrazione l'obbligo di motivare congruamente la loro reiezione, perché sia assicurata l'esigenza di scelte urbanistiche non soltanto formalmente legittime, ma anche in concreto razionali ed opportune, nell'interesse reale della popolazione"* (C.G.A. 1 febbraio 2001, n. 42. Giurisprudenza pacifica).

Relativamente al caso in esame, gli interessati nelle osservazioni presentate, dapprima in relazione alla delibera di adozione n. 45 del 1997 e successivamente in ordine alla delibera commissariale n. 470 del 2001, hanno rappresentato le ragioni per le quali non sussistono i presupposti che consentano di considerare il loro terreno come verde storico.

Orbene, con un semplice tratto di penna apposto in una planimetria, il terreno di che trattasi è stato, pur dopo l'accoglimento delle osservazioni, ricompreso nella perimetrazione della zona A, che comporta la inedificabilità, senza che si rinvenga la benché minima motivazione in ordine alla presunta infondatezza delle osservazioni (ritenuta dal Comune secondo la perimetrazione).

**14°) Eccesso di potere per errore nei presupposti.**

Come si è già denunciato con il sesto motivo dell'originario ricorso, il terreno da salvaguardare semmai sarebbe stato quello antistante e latitante l'antica villa – l'uno e l'altro da tempo urbanizzato -, e non invece quello retrostante e per giunta ad una notevole distanza dalla stessa, che non ha mai fatto parte del contesto della villa.

**15°) Eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di presupposti.**

Quanto si è dedotto nel precedente motivo, è ulteriormente con-



fermato dalla seguente circostanza. Risulta destinato all'edificazione un rettangolo di terreno posto al di là della strada rispetto alla perimetrazione in questione. Al riguardo nulla gli interessati hanno da obiettare nei confronti di tale destinazione. Osservano, però, che la ricomprensione del loro terreno nell'ambito della perimetrazione, alla stregua della disposta edificabilità relativa al lotto di proprietà di terzi posto al di là della strada, non trova giustificazione nella percezione visiva. Infatti, per coloro i quali, provenendo dalla via Lanza di Scalea, fiancheggiano lo Zen 1 e vanno verso la Villa Castelforte, una volta che il predetto rettangolo sarà edificato, non potranno avere nessuna percezione visiva dell'area perimetrata come zona A di Villa Castelforte.

Anche sotto tale profilo si rivela illogico e contraddittorio il sacrificio che, secondo la rappresentazione grafica delle zone A sarebbe imposto al terreno dei ricorrenti.

16°) Violazione e falsa applicazione dell'art. 7 L. 17 agosto 1942, n. 1150 e dell'art. 2 L. reg. 27 dicembre 1978, n. 71. Eccesso di potere per errore nei presupposti, illogicità manifesta, difetto di ponderazione e difetto di motivazione.

Con il presente motivo si integrano e si ribadiscono le censure svolte nel 4° motivo del ricorso.

In presenza di un piano di lottizzazione debitamente approvato e convenzionato, essendo le aspettative degli interessati assistite da una speciale tutela e da uno speciale affidamento, la nuova destinazione conferita in sede di adozione di piano regolatore o variante ad un preesistente piano regolatore, nel caso in cui sia peggiorativa, necessita di specifica

motivazione,

Nel caso in esame il Comune non ha tenuto minimamente conto della fondamentale circostanza che il terreno dei ricorrenti ricade nell'ambito di un piano di lottizzazione convenzionato.

Non rileva in contrario la circostanza che è frattanto scaduto il termine decennale di efficacia del piano di lottizzazione, stante che tale scadenza non fa venire meno la specifica qualificazione dell'interesse del lottizzante a vedere mantenuta la destinazione urbanistica data dal piano regolatore all'area e alla corrispondente cura dell'amministrazione a non compromettere quell'interesse senza la sua ponderazione insieme con l'interesse pubblico.

Inoltre, in relazione al caso in esame, non poteva il Comune non ha tenuto nel benché minimo conto l'intervenuta gratuita cessione al Comune di circa un terzo del complessivo insediamento, al fine della realizzazione di una strada.

Attraverso la perimetrazione, contraddicendosi in relazione all'accoglimento delle osservazioni, il Comune ha impresso al terreno dei ricorrenti il vincolo di inedificabilità, senza tenere conto della lottizzazione convenzionata e del sacrificio al quale il lottizzante si è sobbarcato (cessione del terreno). Come si è dedotto nel quarto motivo, il Comune ha proceduto indifferentemente per tutte le zone classificate come verde storico, senza alcuna distinzione tra zone già destinate ad es. a verde agricolo, e zone, come quella in esame da tempo lottizzate ed in gran parte già realizzate

17°) Eccesso di potere per illogicità (sotto il profilo della in-

comprensibilità) e per difetto di motivazione.

I vizi in epigrafe si riscontrano in relazione alla circostanza che, mentre in sede di D.A. n. 558 del 29 luglio 2002, attraverso l'accoglimento delle osservazioni dei ricorrenti, il loro terreno era stato classificato come zona B1, in sede di presa d'atto di cui alla delibera n. 7 del 2004, risulta classificato come zona Cb.

Tale classificazione, in relazione alla quale si legge, per quanto concerne l'osservazione n. 93 *"area di nuova edif. discendenti dal declassamento del B1"*, e per quanto concerne l'osservazione n. 1275 *"destinazione diversa da quella richiesta perché ricadente nella perimetrazione delle zone B1"* appare incomprensibile.

E' da precisare che nel decreto n. 124 del 13 marzo 2002 si legge quanto segue: *"Relativamente alle zone B1 (art. 8 norme tecniche di attuazione), per le quali è consentita nuova edificazione soltanto su lotti liberi o interclusi, derivanti da frazionamenti perfezionati al 20 maggio 1994, non si comprendono i criteri che hanno guidato tale classificazione, posto che trattasi di edificazioni che in buona parte, nel piano regolatore generale del 1962 ricadevano in verde agricolo, con indice pari a 0,2 mc./mq.. In assenza di una verifica sulla rispondenza di tali zone B1 al decreto ministeriale n. 1444/68, relativamente sia all'indice di densità, indicato all'art. 6 delle norme tecniche di attuazione come maggiore o uguale a 1,54 mc./mq. (sia all'esistenza delle urbanizzazioni primarie e secondarie), tali zone vengono classificate C"* (pag. 23).

Nel D.A. n. 558 del 29 luglio 2002, in relazione alle zone C, è stata aggiunta, la seguente proposizione: *"Per le zone C discendenti dal de-*



*classamento delle zone B1 (tipologia a case isolate), vale l'indice di densità territoriale di mc./mq. 0,75 e lotto minimo di terreno di mq. 600 con il limite di accorpamento massimo di n. 2 lotti sempre con tipologia a case isolate"* (pag. 10).

Ciò posto, lo scrivente difensore non ha difficoltà a dichiarare di non avere capito il significato della destinazione a zona Cb. Può darsi che tale destinazione trovi una qualche spiegazione in taluno degli elaborati di cui alla delibera n. 7/2004, ed in particolare nella relazione avente ad oggetto *"Riclassificazione Zone Omogenee B1"*.

Al riguardo i ricorrenti da una parte denunciano l'illegittimità di tale destinazione per illogicità manifesta (incomprensibilità), e dall'altra si riservano di proporre eventuali motivi aggiunti dopo avere acquisito tale relazione, della quale, allo stato, non dispongono.

#### RISARCIMENTO DEI DANNI

I provvedimenti impugnati arrecano ai ricorrenti gravi danni rappresentati dalla impossibilità di utilizzare i loro terreni a scopo edificatorio. Di tali danni gli stessi chiedono di essere risarciti. All'uopo chiedono che sia esperita consulenza tecnica d'ufficio al fine della loro determinazione.

#### ISTANZA DI PROVVEDIMENTO CAUTELARE

I provvedimenti impugnati arrecano ai ricorrenti un grave pregiudizio in quanto, nonostante il piano di lottizzazione a suo tempo approvato, in concreto è agli stessi impedita l'edificazione del loro terreno. (Peraltro le vicende giurisdizionali relative al terreno in questione durano già da alcuni lustri: variante Fazio, ecc.)

All'uopo si chiede che il Tribunale voglia emettere un provvedimento cautelare di tipo propulsivo con il quale si richieda alle amministrazioni resistenti di riesaminare la destinazione del terreno dei ricorrenti alla luce delle censure sopra svolte.

Per i suddetti motivi, si chiede che

#### VOGLIA IL TRIBUNALE

- preliminarmente adottare la misura cautelare sopra richiesta;
- nel merito ritenere illegittimi ed annullare i provvedimenti impugnati;
- condannare le amministrazioni resistenti al pagamento del risarcimento dei danni, nonché delle spese del giudizio.

Palermo, 5 aprile 2004.

F.to Prof. Avv. Salvatore Raimondi

#### RELATA DI NOTIFICA

Istante i ricorrenti, come in epigrafe rappr.ti e dom.ti, io sottoscritto Aiut. Uff. Giud. addetto all'Ufficio Notifiche presso la Corte d'Appello di Palermo, ho notificato e dato copia conforme del presente atto

1°) all'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente, in persona dell'Assessore pro tempore, dom.to presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, in Palermo, via Alcide De Gasperi, n. 81

2°) al Comune di Palermo, in persona del Sindaco pro tempore, dom.to  
per la carica presso la sede municipale