

DIRITTI RILASCIO
COPIE ASSOLTIProf. Avv. SALVATORE RAIMONDI
Via Gaetano Abela, 10 - 90141 PALERMO
Tel. 091 582291

REPUBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 1067/12 Reg. Sent

NN. 789

790 Reg. Ric.

ANNO 2011

Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Allegato alla proposta di delibera
n. 25 del 29/10/2018
Il Responsabile del Procedimento

sui ricorsi riuniti iscritti ai:

- n.r.g. 789/2011, proposto da GUARINO LORENZO, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Raimondi, elettivamente domiciliato in Palermo, via Gaetano Abela n. 10, presso lo studio dello stesso;
- n.r.g. 790/2011, proposto da MANISCALCO GIUSEPPE e GUARINO LORENZO, rappresentati e difesi dall'avv. Salvatore Raimondi, elettivamente domiciliati in Palermo, via Gaetano Abela n. 10, presso lo studio dello stesso;



c o n t r o

1) l'ASSESSORATO REGIONALE TERRITORIO E AMBIENTE, in persona dell'Assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici in Palermo, via A. De Gasperi n. 81, per legge domicilia;

2) il COMUNE DI PALERMO, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Anna M. Impinna, elettivamente domiciliato in Palermo, piazza Marina n. 39, presso gli uffici dell'Avvocatura comunale;

Copia Conforme

Esperto Geometra
Arch. Rosario Favitto

22 OTT 2018

per la riforma, rispettivamente, delle sentenze

- T.A.R. per la Sicilia - Sede di Palermo (sez. I) - n. 455 del 14 marzo

2011;

- T.A.R. per la Sicilia - Sede di Palermo (sez. I) - n. 456 del 14 marzo

2011.

Visti i ricorsi, con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intime;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti dei giudizi;

Relatore, alla pubblica udienza del 26 settembre 2012, il Consigliere Ermanno de Francisco;

Uditi altresì l'avv. S. Raimondi per gli appellanti, l'avv. dello Stato Tutino per l'assessorato regionale appellato e l'avv. A.M. Impinna per il comune appellato;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Vengono in decisione gli appelli avverso le sentenze indicate in epigrafe, che hanno respinto i ricorsi degli odierni appellanti rispettivamente proposti per l'annullamento:

- (quanto alla sentenza n. 455/11) del decreto dirigenziale dell'Assessorato regionale territorio e 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 Assessorato resistente (fin qui gli atti impugnati con il ricorso principale); del provvedimento già impu-



gnato con ricorso straordinario trasposto in sede giurisdizionale (R.G. 3932/02), decreto dirigenziale dell'Assessore regionale territorio e 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 Assessore resistente; del decreto dirigenziale dell'Assessore regionale territorio e ambiente 29 luglio 2002 (s.o. alla GURS n. 41 del 30 agosto 2002), recante "Rettifica del decreto 13 marzo 2002, concernente approvazione del piano regolatore generale con annesse prescrizioni esecutive e del regolamento edilizio del Comune di Palermo", nonché gli atti preparatori adottati dal Comune di Palermo e dallo stesso Assessore resistente; nonché per la condanna della Amministrazioni resistenti al risarcimento dei danni arrecati al ricorrente con la imposizione del vincolo di inedificabilità (verde storico) che impedisce il rilascio delle concessioni edilizie per la realizzazione di due villini giusta i progetti approvati dalla C.E. nella seduta del 12 novembre 1991 (fin qui gli atti impugnati con il primo ricorso per motivi aggiunti); del provvedimento già impugnato con ricorso straordinario trasposto in sede giurisdizionale (R.G. 3932/02), decreto dirigenziale dell'Assessore regionale territorio e 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 Assessorato resistente; del provvedimento impugna-



to con il primo ricorso per motivi aggiunti: decreto dirigenziale dell'Assessore Regionale Territorio ed Ambiente 29 luglio 2002 (s.o. alla GURS n. 41 del 30 agosto 2002), recante "Rettifica del decreto 13 marzo 2002, concernente approvazione del piano regolatore generale con annesse prescrizioni esecutive e del regolamento edilizio del Comune di Palermo", nonché gli atti preparatori adottati dal Comune di Palermo e dallo stesso Assessorato resistente; della deliberazione del Consiglio comunale di Palermo n. 7 del 21 gennaio 2004, avente a oggetto: "Presa d'atto delle modifiche apportate agli elaborati 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; nonché per la condanna delle Amministrazioni resistenti al risarcimento dei danni arrecati al ricorrente con la imposizione del vincolo di inedificabilità (verde storico) che impedisce il rilascio delle concessioni edilizie per la realizzazione di due villini giusta i progetti approvati dalla C.E. nella seduta del 12 novembre 1991 (atti impugnati con il secondo ricorso per motivi aggiunti);

- (quanto alla sentenza n. 456/11) del 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 Assessorato resistente (fin qui gli atti impugnati con il ricorso principale); del 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 Assessorato resistente; della deliberazione del Consiglio comunale di Palermo n. 7 del 21 gennaio 2004, avente a oggetto: "Presa d'atto delle modifiche apportate agli elaborati 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; del 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 non accolte, saranno assoggettate alle norme relative alle nuove zone territoriali omogenee in cui andranno a ricadere" (atti impugnati con ricorso per motivi aggiunti).

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. – I due appelli in epigrafe, di analogo contenuto e proposti avverso due sentenze distinte, ma di analogo tenore, riguardano l'impugnazione degli atti con cui è stata imposta la destinazione a "verde storico", con il connesso vincolo d'inedificabilità, su distinte particelle, alcune di proprietà del sig. Guarino e altre in comunione tra il sig. Maniscalco e il sig. Guarino; è, dunque, di piena evidenza la stretta connessione, sebbene parziale, sia sotto il profilo soggettivo, sia in ordine al *petitum* (identico, tranne che nel riferimento alle pertinenti



particelle catastali) che alla *causa petendi* (che, tuttavia, si differenzia tra i due ricorsi in modo decisivo, come si specificherà *infra*).

Alla stregua di ciò, il Collegio ritiene di disporre la riunione.

2. – Va, inoltre, preliminarmente stralciata, in accoglimento dell'eccezione delle parti appellate, la documentazione fotografica prodotta in appello dall'appellante, per violazione del divieto di nuove produzioni documentali di cui all'art. 104, comma 2, c.p.a.; ciò in quanto, da un lato, gli appellanti non hanno fornito una prova certa della loro impossibilità di produrre detta documentazione nel giudizio di primo grado e, dall'altro lato, non si tratta di atti indispensabili ai fini della decisione della causa.

3. – Nel merito gli appelli svolgono motivi parzialmente uguali.

Con il primo motivo (ovvero con il secondo nell'appello n.r.g. 789/11: il cui primo motivo però, come si legge alla relativa pag. 19, righe 19-20, attiene a "*questione [che], ai fini del presente giudizio, ... non rileva*"; anche in quanto l'appellante, a pag. 20, riga 4, ribadisce la propria "*rinunzia ai motivi che coinvolgano l'intero piano*"), pur riconoscendosi che il decreto approvativo del P.R.G. possa essere approvato con raccomandazioni, si deduce che le sentenze avrebbero sostanzialmente aggirato vari motivi dei ricorsi originari (in particolare: il secondo, l'ottavo e il nono), con l'affermazione che la delibera comunale 21 gennaio 2004, n. 7 (recante presa d'atto delle modifiche apportate agli elaborati di piano) sarebbe, appunto, una mera presa d'atto priva di valore decisorio, in tal modo pretermettendo di scrutinare i dedotti profili di difetto di istruttoria, per non essersi adeguata-



mente considerato, fra l'altro e soprattutto, *“che la Villa Castelforte e i suoi contorni avevano subito profonde modificazioni: la villa trasformata in residence, con piscina, campi da tennis, ecc.”*; nonché la già avvenuta cessione al Comune di un'ampia superficie, di proprietà dei ricorrenti, nell'ambito di un progetto edilizio in avanzato stato di approvazione, ma infine travolto dall'impugnata destinazione.

A fronte dell'ampia discrezionalità tecnica che caratterizza la valutazione di sussistenza dei presupposti per la destinazione di una zona del territorio a *“verde storico”* – in quanto si trovi in rapporto di pertinenzialità o di accessorietà con un edificio avente tale preminente carattere di storicità – il motivo è fin qui (e, quanto al ricorso n.r.g. 789/11, *in toto*) infondato, il giudice amministrativo non potendo mai sovrapporre il proprio punto di vista alle valutazioni discrezionali (o di merito) dell'amministrazione, che gli paiano più o meno convincenti.

4 – Nel solo ricorso n.r.g. 790/11 si deduce ulteriormente, in argomento, che le osservazioni n. 93 (a nome Maniscalco) e n. 1275 (a nome Barresi, nell'interesse di Maniscalco e Guarino), rese nel corso del procedimento esitato negli atti qui impugnati, risultano *“accolte”*.

Deduce, sul punto, parte appellante, che tale accoglimento non avrebbe potuto che significare *“che da verde storico il terreno dei sigg. Guarino e Maniscalco veniva destinato all'edificazione”* (e a suo dire *“È per tale ragione che gli interessati non si erano gravati avverso il predetto decreto n. 558 del 29 luglio 2002”*).

Quest'ultimo profilo di censura è viceversa certamente fondato.

Non v'è dubbio che le c.d. osservazioni non sono vincolanti per



l'amministrazione, né radicano in chi le formuli (che, infatti, ben può essere un soggetto privo di ogni situazione legittimante, rispetto all'impugnazione del piano regolatore nel cui articolato procedimento di elaborazione esse si inseriscono) alcuna situazione di interesse legittimo, né al loro accoglimento, né al loro specifico esame; avendo esse, come suole dirsi, natura di atti meramente collaborativi rispetto all'attività istruttoria posta in essere dall'amministrazione procedente.

Nondimeno, una volta che un'osservazione – all'esito di una valutazione che può essere anche solo di merito amministrativo – sia stata accolta, l'amministrazione deve tenerne adeguatamente conto in tutta la successiva attività pianificatoria; con il corollario che, ove mai se ne volesse discostare, ovvero intendesse riconsiderare le valutazioni che la indussero ad accoglierla, l'amministrazione procedente è tenuta a uno specifico onere motivazionale, mediante il quale si dia atto delle ragioni, adeguatamente istruite e ponderate, della scelta sopravvenuta.

Nel caso di specie, viceversa, nulla di tutto questo risulta essere avvenuto; semplicemente, l'accoglimento di dette osservazioni appare essersi dissolto nell'ulteriore corso del procedimento.

Ciò integra un palese vizio di legittimità degli atti impugnati, nella parte in cui – per i lotti di terreno cui fa riferimento il ricorso n.r.g. 790/11 – essi non si sono fatti adeguato carico dell'intervenuto accoglimento di tali osservazioni, volte a ripristinare una destinazione edificabile sulle pertinenti particelle, destinandole a "*verde storico*".

Tale vizio, oltre a sostanziarsi in una contraddittorietà tra diversi atti del procedimento esitato nell'adozione dei provvedimenti impu-

gnati, è indice altresì di un difetto di istruttoria e di ponderazione.

È assai facile convincersene, ove si esamini la contraddittorietà intrinseca nella motivazione della sentenza gravata nel trattare il tema.

A pag. 8, righe 1-4, essa afferma, infatti, *“che il decreto approvativo ed il successivo decreto di rettifica del luglio 2002 si sono essenzialmente limitati a rimettere a un momento successivo l'adeguamento cartografico alle decisioni urbanistiche già prese”*.

A pag. 13, righe 13-19, si dice, viceversa, che *“l'accoglimento delle osservazioni dei ricorrenti è stata sin dall'inizio espressamente subordinata alla sua conformità alla perimetrazione per come risultante dall'adeguamento degli elaborati grafici disposto già con i primi due decreti impugnati, con la conseguenza che, una volta intervenuto tale adeguamento cartografico è solo ad esso che deve aversi riguardo per individuare la destinazione urbanistica dell'immobile dei ricorrenti”*.

Da un lato, non è accettabile – com'è invece implicato dal secondo dei brani trascritti – che un'osservazione sia accolta solo teoricamente, ma praticamente disattesa da un successivo tratto di penna (ossia dal tracciamento della perimetrazione della zona a *“verde storico”*), senza motivazione né spiegazione della contraddizione.

Dall'altro lato, è del tutto evidente – emergendone chiaramente un profilo viziante di eccesso di potere, sfuggito al primo giudice – la contraddizione tra il carattere ricognitivo (rispetto alle *“decisioni urbanistiche già prese”*) che il primo dei superiori passi motivazionali, correttamente, riconnette al successivo adeguamento cartografico, e la



natura invece assolutamente costitutiva (tanto da travolgere perfino il precedente accoglimento delle contrarie osservazioni formulate dagli interessati) che la seconda affermazione è costretta ad attribuire *“alla perimetrazione per come risultante dall'adeguamento degli elaborati grafici”* (ciò servendo a sostenere che *“è solo ad esso [adeguamento cartografico] che deve aversi riguardo”*; nonché ad azzerare gli effetti giuridici dell'accoglimento delle osservazioni di cui si è detto).

In relazione a questa specifica censura, merita accoglimento il solo ricorso n.r.g. 790/11, cui essa si riferisce, sicché vanno annullati gli atti con esso impugnati; con salvezza, beninteso, degli ulteriori provvedimenti e delle valutazioni, anche di merito, che spetterà all'amministrazione adottare e porre in essere nella reiterazione, eventuale, del procedimento di variazione di destinazione urbanistica.

5. – Infondati sono, invece, gli altri motivi di ricorso (secondo e terzo, rispettivamente): con cui si sostiene che un onere aggravato di motivazione sarebbe comunque conseguito al fatto che vi erano, in avanzato stato di esame, procedimenti per l'approvazione di progetti edificatori, o un piano di lottizzazione (scaduto, ma reiterabile); e ciò, quantomeno, in considerazione dell'intervenuta cessione a titolo gratuito di una consistente porzione di terreno al Comune, per la realizzazione di una strada connessa con l'attuazione di detti progetti.

Nessun provvedimento ampliativo, infatti, può considerarsi esistente finché non vi sia stata la sua emanazione (o, nei congrui casi, almeno la sua “adozione”, in vista della successiva “approvazione”); sul punto si conviene integralmente con la motivazione di prime cure,



anche quanto all'eventuale esperibilità degli ordinari rimedi civilistici, quali la ripetizione d'indebito o l'arricchimento senza causa, ove ne ricorrano i rispettivi presupposti.

6. – Parimenti non passibili di accoglimento risultano tutti gli ulteriori motivi proposti, impingendo in profili di merito, inattingibili in questa sede di legittimità, ogni questione relativa alla maggiore o minore visibilità di Villa Castelforte dall'uno o dall'altro terreno, alla diversa destinazione che abbiano avuto, nei fatti, altri terreni di terzi che, essendo in più diretto collegamento (visivo, storico o culturale) con la villa stessa, avrebbero in tesi dovuto subire, in luogo di quelli degli appellanti, l'imposizione del vincolo *de quo*, nonché alle variate morfologia e destinazione d'uso della medesima villa.

È noto, infatti, che il giudice non può sindacare questo tipo di scelte amministrative – se non che sotto i profili della loro manifesta irragionevolezza o incongruità, certamente non configurabili nei casi in esame – e che non si può escludere che tali valutazioni di merito tengano anche conto dei guasti già verificatisi nei terreni vicini, al fine di assicurare il più adeguato livello di conservazione del contesto “storico” che, ormai, sia concretamente possibile conseguire.

7. – In conclusione, l'appello n.r.g. 789/11 va integralmente disatteso, siccome infondato; mentre l'appello n.r.g. 790/11 va accolto nei sensi e limiti sopra individuati, siccome in tal parte fondato.

Ritiene altresì il Collegio che ogni altro motivo od eccezione di rito e di merito possa essere assorbito in quanto ininfluyente ed irrilevante ai fini della presente decisione.



Le spese del doppio grado possono compensarsi, con riguardo al primo gravame; mentre, liquidate nella misura di cui in dispositivo, seguono la soccombenza, quanto al secondo dei gravami trattati.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, riunisce gli appelli in epigrafe e ordina lo stralcio dal fascicolo processuale della documentazione fotografica versata in atti da parte appellante il 5 aprile 2012, mediante restituzione alla stessa parte dalla Segreteria.

Respinge l'appello n.r.g. 789/2011 e accoglie, nei sensi e limiti di cui in motivazione, l'appello n.r.g. 790/2011; per l'effetto, in riforma della sentenza da esso gravata, accoglie, per quanto di ragione, il ricorso originario e annulla gli atti con esso impugnati.

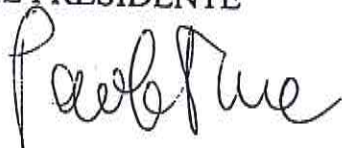
Compensa le spese quanto all'appello n.r.g. 789/2011; quanto all'appello n.r.g. 790/2011, condanna le amministrazioni appellate, in solido tra loro e nei rapporti interni in parti uguali, a rifondere agli appellanti le spese del doppio grado, che liquida in complessivi € 6.000,00 (Seimila/00), oltre accessori di legge, s.g. e c.u. se versato.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo dal Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in sede giurisdizionale, nella camera di consiglio del 26 settembre 2012, con l'intervento dei signori: Paolo Turco, Presidente, Guido Salemi, Ermanno de Francisco, estensore, Pietro Ciani, Giuseppe Mineo.



IL PRESIDENTE



L'ESTENSORE

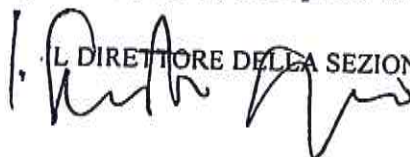


DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il 04 DIC. 2012

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

IL DIRETTORE DELLA SEZIONE



Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana
Sezione Giurisdizionale

Per copia conforme all'originale che si rilascia a

AVV. SALVATORE RAIMONDIPalermo, 22 MAR. 2013IL DIRETTORE
DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE



RELATA DI NOTIFICA

Io sottoscritto prof. avv. Salvatore Raimondi, in base alla legge n. 53 del 1994, ed in virtù dell'autorizzazione del Consiglio dell'Ordine di Palermo rilasciata in data 15 febbraio 2007, previa iscrizione al n. 22/2013 del mio cronologico, ho notificato per conto del sig. Lorenzo Guarino e del dott. Giuseppe Maniscalco il suesteso atto a 1°) Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente, in persona dell'Assessore pro tempore, dom.to presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, in Palermo, via A. De Gasperi, n. 81, ivi trasmettendone copia conforme all'originale per mezzo del servizio postale con racc. a/r n. 76261602346-3 spedita dall'Ufficio Postale di Palermo 25 in data corrispondente a quella del timbro postale

(Prof. Avv. Salvatore Raimondi)

2°) Comune di Palermo, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Anna Maria Impinna, elettivamente dom.to presso l'Avvocatura Comunale, in Palermo, Piazza Marina, n. 39, ivi trasmettendone copia conforme all'originale per mezzo del servizio postale con racc. a/r n. 76261602347-4 spedita dall'Ufficio Postale di Palermo 25 in data corrispondente a quella del timbro postale

(Prof. Avv. Salvatore Raimondi)

