

N. 02146/2011 REG.PROV.COLL.

N. 02701/2010 REG.RIC.

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia**

**sezione staccata di Catania (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2701 del 2010, proposto da: Comune di Ragusa, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Frediani, con domicilio eletto presso Tar Catania Segreteria in Catania, via Milano 42a;

***contro***

Assessorato Regionale dei Beni Culturali e della Identità Siciliana, in persona del legale rappresentante pro tempore, Soprintendenza dei Beni Culturali ed Ambientali della Provincia di Ragusa, in persona del legale rappresentante pro tempore rappresentati e difesi dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata per legge in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

***nei confronti di***

Comune di Acate, Comune di Chiaramonte Gulfi, Comune di Ispica, Comune di Modica, Comune di Monterosso Almo, Comune di Pozzallo, Comune di Santa Croce Camerina, Comune di Vittoria; Comune di Comiso, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandra Leonardi, con domicilio eletto presso Alessandra Leonardi in Catania, via Enrico Pantano 93;

Comune di Giarratana, rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Guastella, con domicilio eletto presso Rossella Zizza in Catania, via Vagliasindi, 53;

Comune di Scicli, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Dorotea Alfano, con domicilio eletto presso Corrado Garofalo in Catania, via Centuripe, 11;

Provincia Regionale di Ragusa, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Mezzasalma, con domicilio eletto presso Antonino Carbone in Catania, via Asilo Sant'Agata, 19;

***e con l'intervento di***

ad opponendum:

Associazione Legambiente Comitato Regionale Onlus, Circolo il Carrubo Legambiente Ragusa, rappresentati e difesi dagli avv. Nicola Giudice, Corrado V. Giuliano, con domicilio eletto presso Corrado V. Giuliano in Catania, via Pasubio, 33; Assoc. Nazionale Italia Nostra - Onlus - Roma, Assoc. Movimento Tutela Terre D'Oriente - Onlus - Ragusa, Assoc. Circolo Legambiente "Melograno" - Onlus - Modica, rappresentati e difesi dagli avv. Corrado V. Giuliano, Nicola Giudice, con domicilio eletto presso Corrado V. Giuliano in Catania, via Pasubio, 33;

***per l'annullamento***

del Decreto dell'Assessorato Regionale Beni Culturali e dell'Identità Siciliana del 10 agosto 2010, numero 1767 con il quale è stato adottato il Piano Paesaggistico degli ambiti 15, 16 e 17 della Provincia di Ragusa, nonché di ogni atto ogni altro atto o provvedimento, antecedente o successivo, comunque presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Assessorato Regionale dei Beni Culturali e della Identità Siciliana e di Soprintendenza dei Beni Culturali ed Ambientali della Provincia di Ragusa e di Comune di Comiso e di Comune di Giarratana e di Comune di Scicli e di Provincia Regionale di Ragusa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2011 il dott. Agnese Anna Barone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

Con D.A. n. 1767 del 10 agosto 2010, l'Assessorato Regionale ai Beni Culturali e dell'Identità Siciliana ha adottato il Piano Paesaggistico degli ambiti 15, 16 e 17 della Provincia di Ragusa. Tale decreto, pur prevedendo la possibilità di presentare osservazioni e documenti all'autorità regionale entro il termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione, dispone (articolo 9 delle NTA) *che "...a fare data dalla pubblicazione del Piano secondo le suddette procedure non sono consentiti per gli immobili o nelle aree degli Ambiti 15, 16 e 17 ricadenti nella provincia di Ragusa definiti dall'art. 134 del Codice interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela per essi previsti nel Piano stesso..."*.

Il Comune di Ragusa, ritenendo il predetto decreto immediatamente lesivo in ragione della notevole parte del territorio comunale vincolato, ha impugnato il provvedimento di adozione del piano paesistico per i seguenti motivi:

a) Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 2 della legge regionale numero 10/2000, dell'articolo 7 della legge regionale numero 10/2000 e dell'articolo 97 della Costituzione; eccesso di potere per incompetenza, in relazione alla firma congiunta dell'Assessore e dei dirigenti ;

b) Violazione degli artt. 11 e 21 del decreto legislativo numero 152/2006: il Piano Paesistico adottato è privo della valutazione ambientale strategica, introdotta dalla Direttiva CE del 27 giugno 2001, numero 2001/42/CE e recepita in Italia col decreto legislativo numero 152/06. Non vi è traccia infatti, dell'adozione di alcun procedimento per la verifica di assoggettabilità, né della redazione del rapporto ambientale e della sua pubblicizzazione, né sono indicate le ragioni per le quali non è stata avviata la procedura VAS.

c) Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 144 del decreto legislativo numero 42/2004; eccesso di potere per difetto di istruttoria, sviamento di potere, contraddittorietà.

L'approvazione del piano paesaggistico è avvenuta in violazione delle regole di pubblicità e di partecipazione da parte degli enti istituzionale e dei portatori di interessi diffusi (terzo e quarto motivo di ricorso);

d) Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 143 del decreto legislativo numero 42/04, in relazione alle modalità di ricognizione del territorio, eseguita in scala 1:50.000, che non consente di procedere con esattezza all'individuazione dei confini delle aree interessate dai differenti livelli di tutela (quinto e sesto motivo);

e) violazione dell'art. 143 del D.Lgs. n. 42/2004 in relazione all'art. 22 della l.r. 71/1978 e dell'art. 15 della l.r. 78/1976; il piano avrebbe introdotto vincoli di inedificabilità in aree edificabili per legge;

Parte ricorrente ha quindi chiesto l'annullamento dei provvedimenti impugnati, previa sospensione cautelare.

L'amministrazione regionale si è costituita in giudizio per resistere al ricorso evidenziando, in particolare, che:

- la firma congiunta dell'assessore e dei dirigenti non rileva sul riparto tra attività politica e attività di gestione limitandosi ad attestare la regolarità dell'atto da un punto di vista tecnico;

- quanto alla mancata adozione della procedura VAS, la procedura di adozione del piano è avvenuta secondo la disciplina contenuta nella legge n. 1497/1939; in ogni caso il piano paesaggistico non doveva essere sottoposto a VAS perché non ha un'incidenza ambientale (propria dei piani urbanistico-territoriali) ma sarebbe diretto soltanto ad un'individuazione di beni oggetto del patrimonio paesaggistico;

- è stata garantita la massima partecipazione e concertazione in diverse riunioni, verbalizzate nella nota riepilogativa n. 989/Sopr del 06/07/2010; peraltro, nel corso della redazione del piano è stato organizzato un "Workshop Internazionale" (La matrice di sostenibilità nelle trasformazioni del paesaggio, tenutosi il 27 e 28 febbraio 2008) che ha visto la partecipazione oltre che delle istituzioni direttamente coinvolte anche di esponenti del mondo scientifico e di operatori economici il cui documento di sintesi è stato presentato ai Comuni e agli altri enti esponenziali nel mese di settembre 2008:

La difesa dell'amministrazione regionale ha, inoltre controdedotto alle ulteriori censure insistendo per la legittimità del provvedimento impugnato.

Sono intervenuti ad adiuvandum, il Comune di Comiso, il Comune di Giarratana, il Comune di Scicli e la controinteressata Provincia Regionale di Ragusa, già autonoma parte ricorrente in separato ricorso.

Sono intervenuti ad opponendum le associazioni Legambiente, Italia Nostra, Movimento tutela terre d'oriente e circolo Legambiente "Melograno".

Alla pubblica udienza del 12 maggio 2011, il ricorso è stato trattenuto in decisione, come da verbale.

## DIRITTO

1. Come esposto in narrativa viene all'esame del Collegio l'impugnazione del decreto assessoriale n. 1767 di adozione del piano paesaggistico degli ambiti 15, 16 e 17 della Regione Siciliana. Per una migliore comprensione della vicenda appare opportuno premettere brevi cenni sulla normativa in materia e sul procedimento di adozione del piano adottato.

Con il D. L. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in L. 8 agosto 1985, n. 431, sono state dettate "disposizioni per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale".

In particolare, l'art. 1-bis ha attribuito alle Regioni il potere di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico - territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali. Tale norma è stata abrogata dall'art. 166 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, per cui la pianificazione paesaggistica è oggi disciplinata dal D.Lgs. 42/2004. In particolare, l'art. 135 dispone che *"1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico - territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici"....*, mentre la disciplina relativa all'elaborazione del piano alle forme di partecipazione e di pubblicità è contenuta negli artt. 143 e 144; infine, ai sensi dell'art. 14, lett. n, dello Statuto della Regione Siciliana, la competenza della pianificazione paesistica è attribuita all'Assessorato Regionale Beni Culturali ed Ambientali.

2. Fatta questa premessa va rilevata l'infondatezza delle censure riguardanti la presunta illogicità delle scelte di piano sotto il profilo dell'eccessiva estensione delle zone soggette a tutela. Invero, le finalità del piano (stabilizzazione del contesto ambientale ibleo mediante la difesa del suolo e della biodiversità, soprattutto dove esistono particolari situazioni di rischio e di criticità; valorizzazione dell'identità e della peculiarità del paesaggio ibleo, sia nel suo insieme unitario sia nelle sue diverse specifiche configurazioni; miglioramento della fruibilità sociale del patrimonio ambientale ibleo) e le azioni previste per il perseguimento di tali obiettivi ( tra cui: il sostegno e la rivalutazione dell'agricoltura tradizionale locale; la gestione controllata delle coltivazioni in ambiente protetto, delle attività di pascolo e dei processi di abbandono agricolo; la promozione dell'inserimento di elementi di biodiversità; la

gestione oculata del suolo e delle risorse idriche; la riduzione di emissioni di gas serra ) smentiscono l'illogicità o l'irragionevolezza compiuta dall'Amministrazione, mentre le censure della parte ricorrente sembrano piuttosto tese a sollecitare un sindacato sulle scelte di merito, volto a sostituire alle attendibili valutazioni compiute dall'Amministrazione una diversa - e inammissibile - valutazione compiuta in sede giurisdizionale.

3. Devono adesso essere esaminati i motivi di ricorso concernente l'omessa sottoposizione a valutazione ambientale strategica del piano impugnato.

Sul punto, l'amministrazione regionale sostiene che il piano non andava sottoposto alla valutazione ambientale strategica, trattandosi non di un piano urbanistico - territoriale (che quindi prende in considerazione le linee di sviluppo urbanistico del territorio e le linee economiche di sviluppo), ma di un piano paesaggistico in senso stretto, limitato alla tutela conservativa dei valori del paesaggio; le associazioni ambientaliste intervenute nel giudizio, da parte loro, sostengono che il piano non andava comunque sottoposto a V.A.S. non avendo alcun impatto sull'ambiente ed essendo stato, invece, elaborato proprio per garantire elevati livelli di protezione dell'ambiente. Entrambi gli assunti sono infondati.

La Valutazione Ambientale Strategica, introdotta dalla Direttiva 2001/42/CE, è la valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi, finalizzata all'assunzione - attraverso la valutazione di tutte le possibili alternative pianificatorie - di determinazioni integrate e sistematiche di considerazioni di carattere ambientale, territoriale, sociale ed economico. La V.A.S. si realizza in fase di elaborazione del piano mediante la redazione di un rapporto ambientale che deve considerare lo stato dell'ambiente attuale del territorio interessato e le sue alterazioni in presenza e non del provvedimento da valutare, confrontato anche con possibili alternative strategiche, localizzative e tecnologiche. L'art. 5 del D.Lgs. 152/2006 recante le definizioni rilevanti ai fini dell'applicazione del codice dell'ambiente afferma che *“si intende per (...) piani e programmi: gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione, comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità' europea, nonché le loro modifiche”* ( comma 1°, lettera e); il successivo art. 6 dispone: *“1. La valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale. 2. Fatto salvo quanto disposto al comma 3, viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi: a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, (...), della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli (...);”* il comma 4°, inoltre, elenca espressamente i piani e programmi esclusi dal campo di applicazione delle norme del codice dell'ambiente (e quindi anche della V.A.S.), e tra questi non rientrano i piani paesaggistici: il solo dato letterale sarebbe quindi già sufficiente per ritenere il piano in questione sottoposto a V.A.S. E', in ogni caso determinante la circostanza che la valutazione ambientale strategica, quale strumento di tutela dell'ambiente, va effettuata in tutti i casi in cui i piani abbiano *“impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale”*. Invero, contrariamente a quanto sostenuto dalle associazioni ambientaliste,

“l’impatto significativo” non è quello caratterizzato da connotazioni negative in termini di alterazioni delle valenze ambientali, ma è quello ricavabile dalla definizione di impatto ambientale contenuto alla lettera c) dell’art. 5 citato quale “ *alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, POSITIVA e negativa dell’ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, (...)*”, per cui la valutazione ambientale strategica va eseguita in tutti i casi di interazione (anche positiva) tra l’attività pianificatoria e le componenti ambientali. Del resto, la V.A.S. è solo uno strumento rispetto al fine che è la sostenibilità ambientale delle scelte contenute negli atti di pianificazione ed indirizzo che guidano la trasformazione del territorio. In particolare la valutazione di tipo strategico si propone di verificare che gli obiettivi individuati nei piani siano coerenti con quelli propri dello sviluppo sostenibile, e che le azioni previste nella struttura degli stessi siano idonee al loro raggiungimento. Pertanto, a prescindere dalla qualificazione dell’atto di pianificazione in termini di piano urbanistico-territoriale o di piano paesaggistico, esso va comunque previamente assoggettato a valutazione ambientale strategica. Infine, la tesi difensiva sostenuta dall’amministrazione regionale secondo la quale il piano in questione non determina alcun impatto significativo sull’ambiente e sul patrimonio culturale essendo “preordinato a dettare un quadro conoscitivo e una normativa di riferimento per l’attività di tutela, eminentemente conservativa di valori paesaggistici, non appare condivisibile alla luce di un provvedimento che è invece imperniato sulla “rivisitazione critica del rapporto tra pianificazione paesistica e governo del territorio”, sul parziale superamento della concezione solo conservativa del paesaggio e sul riconoscimento del paesaggio come risorsa per lo sviluppo (cfr. relazione generale e relazioni tematiche allegate al piano). Peraltro, ammettere che un piano preordinato alla tutela e allo sviluppo dei valori dell’ambiente del paesaggio (e che quindi necessariamente impone forme di tutela che incidono sull’assetto del territorio) non debba essere preceduto dalla verifica ambientale finirebbe per vanificare la finalità della disciplina sulla V.A.S. e di conseguenza di pregiudicare la corretta applicazione delle norme comunitarie, frustrando così gli scopi perseguiti dalla Comunità Europea con la direttiva 2001/42/CE, come quello di salvaguardia e promozione dello "sviluppo sostenibile", espressamente enunciato all’art. 1 della direttiva.

Per le ragioni che precedono e in applicazione della disposizione dell’art. 11, comma 5° del D.Lgs. 152/2006 (“ *La VAS costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge*”), l’omessa preventiva sottoposizione a V.A.S. del piano paesaggistico rende illegittimo il provvedimento di adozione impugnato con il ricorso in esame.

4. Rileva, infine, il Collegio che l’ accoglimento delle censure relative all’omessa attivazione della procedura V.A.S. hanno carattere assorbente rispetto agli altri vizi denunciati nel ricorso, anche quelli concernenti il mancato rispetto delle forme di concertazione e delle garanzie partecipative, che

troveranno confronto e composizione all'interno della procedura V.A.S., in conformità a quanto disposto dall'art. 14 del D.Lgs. 152/2006 che oltre a garantire a "chiunque" di prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale e di presentare proprie osservazioni, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi, afferma che *"In attuazione dei principi di economicità e di semplificazione, le procedure di deposito, pubblicità e partecipazione, eventualmente previste dalle vigenti disposizioni anche regionali per specifici piani e programmi, si coordinano con quelle di cui al presente articolo, in modo da evitare duplicazioni ed assicurare il rispetto dei termini previsti dal comma 3 del presente articolo e dal comma 1 dell'articolo 15. Tali forme di pubblicità tengono luogo delle comunicazioni di cui all'articolo 7 ed ai commi 3 e 4 dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990 n. 241"*.

5. In conclusione, il ricorso è fondato e va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato, salvi gli ulteriori provvedimenti che l'amministrazione dovrà adottare in seguito al riavvio del procedimento di pianificazione, previa acquisizione della valutazione ambientale strategica e nel rispetto delle forme di pubblicità e delle garanzie partecipative dettate dalle norme comunitarie (art. 6 della direttiva 2001/42/CE), e che dovranno essere improntate al principio di leale collaborazione anche al fine di garantire il rispetto dei termini del procedimento ed evitare inammissibili iniziative dilatorie in un settore particolarmente sensibile quale quello della tutela ambientale e paesaggistica .

6. La natura degli interessi coinvolti costituisce giusto motivo per disporre la compensazione, tra le parti, delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Accoglie il ricorso indicato in epigrafe nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Biagio Campanella, Presidente

Pancrazio Maria Savasta, Consigliere

Agnese Anna Barone, Primo Referendario, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/09/2011

IL SEGRETARIO

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