

Pubblicato il 18/10/2019

N. 00903/2019REG.PROV.COLL.
N. 00734/2018 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

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA**

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 734 del 2018, proposto dall'Assessorato regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana - Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali - Sez. Beni Archeologici di Agrigento, in persona dell'Assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Palermo, via Villareale, 6

contro

Comune di Sciacca, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Pellegrina Falco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Annalisa Lo Cascio in Palermo, via Mariano Stabile, 110;

Rocco Forte & Family (Rome) S.p.A, Srff (Mediterranea Golf & Resort) S.p.A, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Brizzi, Giuseppe Matteo Masoni, Sebastiano Di Betta, con domicilio digitale come da PEC da Registri

di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sebastiano Di Betta in Palermo, via Giusti, 38

per la riforma della sentenza del T.A.R. della Sicilia - Sezione I n. 462/2018

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Sciacca, della Rocco Forte & Family (Rome) S.p.A e della Srff (Mediterranea Golf & Resort) S.p.A;

Vista l'ordinanza cautelare n. 682/2018;

Vista l'ordinanza istruttoria n. 199/2019;

Vista la nota della Soprintendenza del 16.5.2019;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2019 il cons. Hadrian Simonetti, uditi per le parti l'avvocato dello Stato Pierfrancesco La Spina, l'avvocato Pellegrina Falco e l'avvocato Francesco Brizzi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue

FATTO e DIRITTO

1. La Rocco Forte & Family s.p.a., proprietaria di vasti appezzamenti di terreno nel comune di Sciacca dove ha realizzato un complesso alberghiero denominato "Verdura Internazionale Golf & Spa Resort", ha impugnato dinanzi al T.A.R. della Sicilia il Piano paesaggistico adottato dall'Assessorato regionale dei Beni culturali e dell'Identità Siciliana del 29.7.2013. Il Piano ha ad oggetto gli Ambiti regionali 2, 3, 5, 6, 10, 11 e 15 ricadenti nella provincia di Sciacca ed inserisce le aree di proprietà della ricorrente, destinate a campi di golf, nel paesaggio 14 con livello di tutela 2, mentre l'area già occupata dagli edifici del complesso alberghiero è inserita nel paesaggio dell'abitato di Sciacca con livello di tutela 1. Altri terreni sono inseriti nelle aree 1 e 2, taluni anche nell'area con livello di tutela 3.

A fondamento del ricorso dinanzi al T.A.R. ha dedotto sei articolati motivi di illegittimità con i quali, in primo luogo, ha censurato di carenza di istruttoria e di contraddittorietà manifesta il Piano, che non avrebbe tenuto conto del reale

stato dei luoghi, in particolare dell'insediamento alberghiero e degli assenti già rilasciati dalle autorità preposte, compresa la Soprintendenza di Agrigento, sul progetto di variante per la realizzazione del "Verdura Resort"; né avrebbe considerato che i terreni interessati hanno già impressa, secondo lo strumento urbanistico del Comune di Sciacca, la destinazione urbanistica di zona C.2.2.

Con i motivi secondo e terzo ha contestato, sotto diversi profili, le modalità di pubblicazione del Piano, assumendo che ciò comporterebbe la sua nullità e comunque la sua inefficacia.

Con il quarto motivo ha contestato la mancata attivazione della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), sul presupposto che il Piano rechi prescrizioni direttamente incidenti sulla disciplina dell'uso dei suoli, richiamando l'art. 6 del d.lgs. 152/2006.

Con il quinto motivo l'illegittimità del Piano paesaggistico è fatta discendere dal Piano territoriale Paesaggistico regionale (PTPR) del 1999 che non sarebbe stato aggiornato alle disposizioni dell'art. 156 del d.lgs. 42/2004.

Con il sesto ed ultimo motivo parte ricorrente ha dedotto la violazione del principio di irretroattività che deriverebbe dall'interpretazione del Piano offerta dalla circolare 8.7.2013, prot. 34728, secondo cui le prescrizioni del Piano sarebbero prevalenti sulle difformi previsioni urbanistiche comunali, a far data dall'adozione del Piano.

2. Il T.A.R., con sentenza 462/2018, ha accolto il primo motivo, ravvisando "macroscopici errori di rappresentazione del paesaggio per come esistente nella realtà", errori che ha giudicato non fossero stati contestati ovvero confutati in giudizio dalla Regione, e che sarebbero derivati dal modo in cui è stato assicurato il contraddittorio con il Comune di Sciacca nel procedimento che ha condotto all'adozione del Piano. Con la conseguenza di ritenere viziato, di carenza di istruttoria, il Piano con riferimento specifico all'Ambito Paesaggistico n. 10, riguardante peraltro l'intero territorio del Comune di Sciacca e non le sole parti di proprietà dei ricorrenti.

Ha invece giudicato infondati tutti i restanti motivi, sia quelli concernenti le modalità di pubblicazione del Piano, sia il motivo relativo alla VAS, sia quello legato al rapporto con il PTPR, che infine alla dedotta illegittimità della circolare, di cui ha escluso rilevanza esterna e dunque autonoma lesività.

3. Avverso la citata sentenza l'Assessorato regionale ha proposto il presente appello deducendone l'erroneità laddove si è ritenuto che il Comune di Sciacca non fosse stato coinvolto nella fase di adozione, richiamando i diversi incontri ai quali il Comune ha partecipato come anche le proposte di modifica trasmesse (v. appello pp. 14 e 15). Quanto alla carenza di istruttoria ha criticato di genericità l'accertamento del T.A.R., che non avrebbe proceduto ad un serio esame della cartografie, limitandosi a predicarne in astratto tale erroneità. Ha inoltre richiamato il precedente, di diverso segno, dello stesso T.A.R. Palermo di cui alla sentenza 2179/2017, concernente sempre il Piano paesaggistico di Agrigento. Ha infine dedotto l'erroneità della sentenza anche per quanto concerne l'ampiezza del suo effetto annullatorio, riferito a tutto il territorio del Comune di Sciacca.

Si è costituita anche in appello l'originaria ricorrente, replicando con articolata memoria. Si è costituito anche il Comune di Sciacca, chiedendo del pari la reiezione dell'appello e la conferma della sentenza.

Sospesa in sede cautelare l'esecutività della sentenza, disposta istruttoria in forma di chiarimenti richiesti all'Amministrazione, che ha depositato una nota, scambiate ulteriori memorie, all'udienza del 10 luglio 2019 la causa è passata in decisione.

4. Il Collegio deve ribadire, in premessa, come si controverta in questa sede unicamente sul primo motivo dell'originario ricorso di primo grado, il solo accolto dal T.A.R., non avendo il privato proposto appello, neppure in via incidentale, nei confronti degli altri capi di sentenza con i quali sono stati esaminati ed espressamente respinti i restanti motivi originari.

Quanto al solo motivo in contestazione, si deve aggiungere altresì come (dalla lettura dell'originario ricorso in primo grado, pp. 8-19, si ricava come) il tema

decisorio verta solo marginalmente, ovvero solo lateralmente, sulla questione concernente la concertazione istituzionale e il rispetto dell'art. 144 del Codice dei beni culturali in danno del Comune di Sciacca (di cui è fatto un rapido cenno solo a p. 19); Comune che, del resto, non era ricorrente nel giudizio di primo grado ma, evocato in quella sede, si è costituito assumendo una posizione adesiva rispetto a quella dei privati.

Sebbene la motivazione della sentenza di primo grado, mutuando probabilmente un ragionamento formulato con maggiore pertinenza in occasione di una serie di altri ricorsi avverso altri piani paesaggistici (in quei casi) proposti (invece, proprio) dai comuni interessati, approfondisca e sviluppi il tema della concertazione, (ciò non toglie che) nel caso in esame l'impugnazione proviene da un privato che si (doleva e si) duole essenzialmente della (in)completezza dell'istruttoria e della contraddittorietà delle scelte effettuate, assumendo che non si sarebbe tenuto conto, nell'adottare il Piano in questione, della reale condizione dei luoghi e dei numerosi assensi in passato rilasciati al gruppo imprenditoriale Rocco Forte.

Se dunque in tutti gli altri ricorsi – definiti in appello all'esito della camera di consiglio del 6 febbraio 2019 – i soggetti lesi erano in tesi gli enti locali, che si lamentavano in linea generale e attraverso un vizio procedimentale di non essere stati adeguatamente coinvolti nel corso del procedimento di adozione del piano, muovendo da una lettura dell'art. 144 citato che questo Consiglio non ha condiviso (v., da ultimo, CGA n. 247/2019, cui si fa rinvio); nel presente giudizio la parte lesa è un gruppo privato che da tempo ha avviato una serie di iniziative imprenditoriali e che per tali iniziative ha beneficiato di (e fatto legittimo affidamento su) assensi e convenzioni di vario tipo, comunque di natura ampliativa, che ora sarebbero contraddetti dal grado di tutela impresso con il Piano alle zone sulle quali insistono le sue proprietà immobiliari a vocazione turistica (le sole per le quali, del resto, abbia interesse e sia legittimato ad impugnare il Piano).

Sebbene tra quei giudizi, decisi tutti in senso sfavorevole ai Comuni originari ricorrenti all'esito dell'udienza del 6 febbraio 2019, ed il presente vi sia un punto di congiunzione, che è dato dalla critica comunque rivolta alle modalità di svolgimento dell'istruttoria da parte della Soprintendenza, nel presente caso il profilo specificamente evocato è quello – più circoscritto (rispetto alla partecipazione procedimentale *tout court*) - della contraddittorietà: tra le autorizzazioni rilasciate sino a ieri in favore dell'insediamento turistico e la pianificazione adottata quest'oggi. Dove quest'ultima non terrebbe conto dei numerosi atti adottati nel passato, quasi disconoscendone l'esistenza, sebbene l'autorità procedente, almeno a livello periferico, sia la stessa.

5. Così chiarita la specificità della presente controversia, rispetto ai precedenti richiamati, e così delimitato (anche quantitativamente) l'oggetto del giudizio, che riguarda unicamente le sole parti del piano paesaggistico destinate ad incidere sulle aree di proprietà delle due società originarie ricorrenti (incontestato e oramai incontestabile invece tutto il resto), debbono ora valutarsi i chiarimenti resi dalla Soprintendenza a seguito dell'ordinanza istruttoria n. 199/2019 emessa da questo Consiglio.

Con essi la Regione - dopo avere ripercorso nelle prime due (delle tre) pagine della sua nota il lungo elenco di autorizzazioni paesaggistiche rilasciate alla parte privata - per un verso osserva che il livello di tutela 2 non sarebbe incompatibile (o comunque in contraddizione) con quella parte dei luoghi già da tempo destinati legittimamente a campi da golf, ciò sul presupposto che, in tal modo (attraverso le relative opere), il paesaggio non avrebbe subito trasformazioni radicali, tali da non permettere appunto l'apposizione del vincolo.

Per altro verso la Regione precisa come, al contrario, la porzione già edificata del Resort è sottoposta al livello di tutela 1, così negando per tale parte qualunque contrasto o contraddizione.

C'è poi un terzo ordine di considerazioni dove, riferendosi ai piani di lottizzazione approvati prima dell'adozione del Piano ed ad oggi in corso di

attuazione, riconosce come, in effetti, per tali aree i livelli di tutela 2 e 3 non sarebbero adeguati e che sarebbe “più congruo inserire le relative aree di pertinenza tra quelle con livello di tutela 1”.

L'insieme di queste considerazioni rivelano, sebbene con un grado variabile di intellegibilità, tutta la difficoltà di coniugare l'odierna pianificazione con gli interventi già realizzati o comunque già assentiti ed in corso di attuazione, dei quali solo ora, nella nota istruttoria, la Soprintendenza ricorda i diversi passaggi ma senza dare conto sino in fondo della incidenza che il Piano avrà su di essi.

Se la prima affermazione della Regione è quanto meno opinabile, e la seconda è circoscritta alla sola porzione già edificata (trascuando di rispondere con maggiore chiarezza in ordine alle parti che sono invece in corso di edificazione), la terza affermazione reca un contenuto vagamente confessorio (quanto alla veridicità delle asserzioni di controparte), laddove riconosce un problema reale di congruità, rimandando tuttavia la soluzione del problema stesso alla fase, successiva, dell'approvazione del Piano. Offrendo dunque una soluzione che è allo stato incerta e comunque differita nel tempo, a fronte di una lesione che è invece immediata e che non ammette dilazioni, alla luce del noto carattere vincolante delle “prescrizioni” dei piani paesistici sin dalla loro adozione.

6. Tale rilievo, da solo peraltro dirimente, unitamente alla parzialità e alla opinabilità delle altre affermazioni conferma i limiti (nel senso della inattendibilità) dell'istruttoria procedimentale, per la parte del Piano che investe le aree dei ricorrenti originari, minandone la legittimità.

Trattandosi di limiti specifici e definiti – a differenza dei rilievi molto più generali sollevati dai comuni nei loro ricorsi in nome di una non condivisibile concezione della concertazione istituzionale –, non è possibile differirne la soluzione al momento (e nella fase) dell'approvazione del Piano, occorrendo invece che ad essi si ponga rimedio rinnovando immediatamente – si intende, per questa sola parte (v. *Infra*) - l'adozione stessa del Piano.

7. In conclusione, per le ragioni sin qui evidenziate, l'appello della Regione, nella parte relativa al difetto di istruttoria (profilo trattato da p. 15 in poi dell'appello), è infondato e la sentenza di annullamento parziale del T.A.R. va confermata, sebbene con una motivazione in parte differente e, per come veduto, maggiormente centrata sull'oggetto effettivo di questa controversia e, in particolare, sul difetto di istruttoria e sulla contraddittorietà, anziché sulla violazione dell'art. 144 del Codice dei beni culturali.

8. L'appello è invece fondato laddove censura la latitudine dell'annullamento disposto dal T.A.R., siccome riferito all'intero Ambito n. 10 riguardante (tutto) il territorio del Comune di Sciacca, anziché alle sole parti ovvero ai soli contesti dove insiste la proprietà dei ricorrenti in primo grado, i soli contesti per i quali possa loro riconoscersi l'interesse e la legittimazione processuale.

9. La complessità delle questioni discusse e l'esito finale dell'appello giustificano la compensazione delle spese, anche del presente grado, tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, lo accoglie nei soli limiti di cui in motivazione, per il resto respingendolo;

Per l'effetto conferma, nei limiti e nei termini di cui in motivazione, la sentenza di primo grado annullando il Piano impugnato per quanto di interesse degli originari ricorrenti.

Spese compensate

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

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 10 luglio e 24 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere, Estensore

Nicola Gaviano, Consigliere

Giuseppe Verde, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

L'ESTENSORE
Hadrian Simonetti

IL PRESIDENTE
Claudio Contessa

IL SEGRETARIO