

Pubblicato il 03/09/2018

N. 01872/2018 REG.PROV.COLL.

N. 01237/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1237 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Comune di Petrosino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'avvocato Carlo Comandè, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Carlo Comandè in
Palermo, via Caltanissetta n.2/D;

contro

Regione Siciliana - Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, Regione Sicilia -
Assessorato Beni Culturali e dell'Identità Siciliana - Dipartimento Bb.Cc. e Identità Siciliana,
Regione Sicilia - Assessorato Beni Culturali e Identità Siciliana - Soprintendenza Bb.Cc. e Aa. di
Trapani, Presidente Regione Siciliana, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*,
rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale, domiciliataria in Palermo, via Alcide
De Gasperi. 81;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- del Decreto dell'Assessore dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana n. 6683 del 29 dicembre
2016, notificato al Comune di Petrosino con nota dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e
dell'Identità Siciliana prot. n. 814 del 9 febbraio 2017, acquisita al protocollo del Comune in data 13
febbraio 2017, con il n. 2427 e pubblicato all'albo pretorio del medesimo Comune a far data dal 14
febbraio 2017 per 90 giorni consecutivi, con il quale è stato adottato il Piano Paesaggistico degli
ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani per quanto in questa sede di interesse;

- degli artt. 25, 26 e 27 delle Norme di attuazione del Piano Paesaggistico degli ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani allegate al D.A. n. 6683 del 29 dicembre 2016, nella parte in cui dispongono per le aree “Paesaggio locale 05 – Marsala”, “Paesaggio locale 06 – Sciare”, “Paesaggio locale 07 – Mazara” limitazioni ovvero divieti assoluti rispetto alla possibilità di realizzare nuove costruzioni, nuove serre, nuove infrastrutture e di attuare le disposizioni di cui all'art. 22 L.R. 71/78 e le varianti agli strumenti urbanistici comunali ivi compresa la realizzazione di insediamenti produttivi, ed in particolare dei punti 5.e, 5.g, 5.l, 5.m, 6.d, 7.e, 7.g, 7.i dei rispettivi paragrafi 2;

- degli artt. 11 e art. 40 delle Norme di attuazione del Piano Paesaggistico degli ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani allegate al D.A. n. 6683 del 29 dicembre 2016, nella parte in cui dispongono che nella “fascia di rispetto costiera” “non sono ammessi: nuove edificazioni ed interventi di trasformazione urbanistica, tranne indicazioni diverse previste nei Paesaggi Locali e salvo quando la stessa fascia interessa le aree di recupero di cui all'art. 20 delle presenti norme; le opere a mare e i manufatti costieri che alterino la morfologia della costa e la fisionomia del processo erosione-trasporto-deposito di cui sono protagoniste le acque e le correnti marine; le opere che alterino il percorso delle correnti costiere, creando danni alla flora marina, e che alterano l'ecosistema dell'interfaccia costa mare; la creazione di strade litoranee e la realizzazione di nuove infrastrutture viarie, salvo quando rientrino all'interno di aree di recupero di cui all'art. 20 delle presenti norme di attuazione, con esclusione dei percorsi pedonali e ciclabili”;

- delle Tavole allegate al Piano adottato con D.A. n. 6683 del 29 dicembre 2016, relativamente all'individuazione dei beni paesaggistici e delle aree ricomprese dei paesaggi locali 05, 06 e 07;

- di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale ad oggi non conosciuto dal ricorrente.

Inoltre con ricorso per motivi aggiunti:

- del Decreto dell'Assessore dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana n. 2694 del 15 giugno 2017 recante “Rettifiche all'adozione del Piano Paesaggistico degli Ambiti 2 e 3 ricadenti nella provincia di Trapani”, notificato al Comune di Petrosino con nota dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana - Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Trapani prot. n. 3233 del 22 giugno 2017, acquisita al protocollo del Comune in data 29 giugno 2017, con il n. 10812 e pubblicato all'albo pretorio del medesimo Comune a far data dal 30 giugno 2017 per 90 giorni consecutivi, con il quale è stato modificato e sostituito il Piano Paesaggistico degli ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani di cui al precedente D.A. n. 6683 del 29 dicembre 2016, per quanto in questa sede di interesse;

- degli artt. 25, 26 e 27 delle Norme di attuazione del Piano Paesaggistico degli ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani allegate al D.A. n. 2694 del 15 giugno 2017, nella parte in cui dispongono per le aree “Paesaggio locale 05 – Marsala”, “Paesaggio locale 06 – Sciare”, “Paesaggio locale 07 – Mazara” limitazioni ovvero divieti assoluti rispetto alla possibilità di realizzare nuove costruzioni, nuove serre, nuove infrastrutture ed attuare le disposizioni di cui all'art. 22 L.R. 71/78 e le varianti agli strumenti urbanistici comunali ivi compresa la realizzazione di insediamenti produttivi, ed in particolare dei punti 5.e, 5.g, 5.l, 5.m, 6.d, 7.e, 7.g, 7.i dei rispettivi paragrafi 2;

- delle Tavole allegate al Piano adottato con D.A. n. 2694 del 15 giugno 2017, relativamente all'individuazione dei beni paesaggistici e delle aree ricomprese dei paesaggi locali 5, 6 e 7;

- dell'art. 6 delle Norme di attuazione del Piano Paesaggistico degli ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani allegate al D.A. n. 2694 del 15 giugno 2017, nella parte in cui dispone che nelle aree che

alla data del 6 settembre 1985 erano delimitate negli strumenti urbanistici come zone A e B il Piano vale come quale strumento di indirizzo programmatico;

- degli artt. 11 e art. 40 delle Norme di attuazione del Piano Paesaggistico degli ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani allegate al D.A. n. 2694 del 15 giugno 2017, nella parte in cui dispongono che nella “fascia di rispetto costiera” “non sono ammessi: - nuove edificazioni ed interventi di trasformazione urbanistica, tranne indicazioni diverse previste nei Paesaggi Locali e salvo quando la stessa fascia interessa le aree di recupero di cui all'art. 20 delle presenti norme; le opere a mare e i manufatti costieri che alterino la morfologia della costa e la fisionomia del processo erosione-trasporto-deposito di cui sono protagoniste le acque e le correnti marine; le opere che alterano il percorso delle correnti costiere, creando danni alla flora marina, e che alterano l'ecosistema dell'interfaccia costa mare; la creazione di strade litoranee e la realizzazione di nuove infrastrutture viarie, salvo quando rientrano all'interno di aree di recupero di cui all'art. 20 delle presenti norme di attuazione, con esclusione dei percorsi pedonali e ciclabili”;

- dell'art. 12 delle N.A. allegate al Piano adottato con D.A. n. 2694 del 15 giugno 2017, nella parte in cui prevede che i beni paesaggistici di cui all'art. 142 lett. g) vengano individuati ai sensi della Carta forestale regionale di cui all' Inventario Forestale Regionale inventario;

- di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale ad oggi non conosciuto dal ricorrente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo per le Amministrazioni intimiate;

Viste le memorie difensive;

Viste le ordinanze n. 843/2017 e n. 1275/2017 sulle domande cautelari proposte con il ricorso introduttivo e con i successivi motivi aggiunti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 marzo 2018 il dott. Roberto Valenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso introduttivo, ritualmente notificato e depositato, il Come ricorrente impugna -per quanto di interesse- il D.A., notificato in data 13 febbraio 2017, contenente il piano paesistico nella parti un cui, nelle relative norme di attuazione, (art. 25, 26 e 27) prevede per le aree “Paesaggio locale 05 – Marsala”, “Paesaggio locale 06 – Sciarè”, “Paesaggio locale 07 – Mazara” limitazioni ovvero divieti assoluti rispetto alla possibilità di realizzare nuove costruzioni, nuove serre, nuove infrastrutture e di attuare le disposizioni di cui all'art. 22 L.R. 71/78 e le varianti agli strumenti

urbanistici comunali, ivi compresa la realizzazione di insediamenti produttivi, ed in particolare dei punti 5.e, 5.g, 5.l, 5.m, 6.d, 7.e, 7.g, 7.i dei rispettivi paragrafi 2.

Con il medesimo ricorso il Comune impugna inoltre le previsioni degli artt. 11 e 40 delle stesse NTA nella parte in cui dispongono che nella fascia di rispetto costiera “non sono ammessi: nuove edificazioni ed interventi di trasformazione urbanistica, tranne indicazioni diverse previste nei Paesaggi Locali e salvo quando la stessa fascia interessa le aree di recupero di cui all’art. 20 delle presenti norme; le opere a mare e i manufatti costieri che alterino la morfologia della costa e la fisionomia del processo erosione trasporto- deposito di cui sono protagoniste le acque e le correnti marine; le opere che alterino il percorso delle correnti costiere, creando danni alla flora marina, e che alterano l’ecosistema dell’interfaccia costa mare; la creazione di strade litoranee e la realizzazione di nuove infrastrutture viarie, salvo quando rientrino all’interno di aree di recupero di cui all’art. 20 delle presenti norme di attuazione, con esclusione dei percorsi pedonali e ciclabili”.

Sostiene il Comune che le suddette prescrizioni si rivelano gravemente lesive per lo sviluppo del territorio comunale e dell’economia petrosilena, da sempre legata all’agricoltura, prevalentemente esercitata in serre e tesa alla trasformazione dei prodotti agricoli locali.

Per effetto delle disposizioni introdotte dal Piano odiernamente impugnato, più del 50% del territorio comunale (territorio di per sé già molto esiguo, avendo un’estensione di appena 45,28 Km2) verrebbe sottoposto a livello di tutela 2, con la conseguenza che risulterebbe preclusa la possibilità di nuovi insediamenti produttivi.

In particolare, dall’esame degli elaborati e delle tavole allegate al Piano il Comune di Petrosino deduce che tutte le aree individuate come boschive non siano invero effettivamente inquadrabili nella definizione di bosco prevista dalla L.R. 16/1996. Inoltre, ad avviso della parte ricorrente i vincoli di piano risulterebbero imposti anche su aree classificate come zone B dallo strumento urbanistico vigente (Piano Comprensoriale approvato con D.P.R.S. n. 133/A del 29 novembre 1977), in palese violazione di quanto previsto dagli artt. 142 D.Lgs. 42/2004 e 15 della L.R. 78/1976. Inoltre, le disposizioni di attuazione del Piano impugnato assoggetterebbero a livello di tutela 3, con divieto assoluto di edificazione, tutta la fascia costiera di pertinenza del Comune odierno ricorrente, impedendo anche la realizzazione di opere per l’utilizzo e la diretta fruizione del mare, con la cancellazione di ogni attività balneare e diportistica, con evidente pregiudizio, anche sotto questo profilo, per lo sviluppo economico e turistico del Comune ed in aperta violazione di quanto previsto dalla L.R. 15/2005 nonché dalla L.r. n. 78/1976..

Sotto il profilo della immediata lesività il Comune richiama l’art. 9 delle N.A. ai sensi del quale si prevede espressamente che *“a fare data dalla pubblicazione del Piano secondo le suddette procedure non sono consentiti per gli immobili o nelle aree degli Ambiti 2 e 3 ricadenti nella provincia di Trapani definiti dall’art. 134 del Codice interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela per essi previsti nel Piano stesso”*.

Nel ricorso si articolano le seguenti censure:

1) ILLEGITTIMITÀ DEL D.A. 6683 DEL 29 DICEMBRE 2016 E DEGLI ARTT. 25, 26 E 27 DELLE N.A. PER ECCESSO DI POTERE PER ERRORE NEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO, ILLOGICITÀ MANIFESTA E CARENZA DI STRUTTURA- con i provvedimenti impugnati l’Amministrazione regionale ha inciso anche nella zona dove dovrebbe sorgere una area di stoccaggio per riciclo rifiuti. Sub iii) si contesta l’assoggettamento a livello di tutela 3 di tutta la fascia costiera. Sub iv) si contesta la limitazione per l’attività vitivinicola e della locale cantina;

2) ILLEGITTIMITÀ DEL D.A. 6683 DEL 29 DICEMBRE 2016, DEGLI ARTT. 20 E 25 DELLE N.A. SUB 5.G E SUB 5.M E DELLE TAVOLE DI PIANO CON LO STESSO ADOTTATE NELLA PARTE IN CUI SONO STATE INCLUSE TRA LE AREE SOGGETTE A TUTELA PORZIONI DEL TERRITORIO COMUNALE IDENTIFICATE NELLO STRUMENTO URBANISTICO VIGENTE COME ZONA B - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 142 DEL D.LGS. N. 42/2004 COMMI 1 E 2 LETT. A) - ECCESSO DI POTERE PER ERRORE NEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO E ILLOGICITÀ MANIFESTA: nella perimetrazione della fascia costiera e del paesaggio costiero ritenuto compromesso sono state incluse porzioni del territorio comunale che nel piano comprensoriale vigente ed approvato con DPRS 133/A del 29 novembre 1977 risultano essere normate in zona B; invero l'art. 142 comma 2 lett. a) del D.Lgs. n. 42/2004 prevede che "La disposizione di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m), non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985: a) erano delimitate negli strumenti urbanistici...come zone territoriali omogenee A e B";

3) ILLEGITTIMITÀ DEL D.A. 6683 DEL 29 DICEMBRE 2016, DEGLI ARTT. 20 E 25 DELLE N.A. SUB 5.G E DELLE TAVOLE DI PIANO CON LO STESSO ADOTTATE RELATIVAMENTE ALLA INCLUSIONE DELLA FASCIA COSTIERA DEL TERRITORIO DEL COMUNE DI PETROSINO TRA LE AREE SOGGETTE A LIVELLO DI TUTELA 3 (INEDIFICABILITÀ ASSOLUTA) - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 142 DEL D.LGS. N. 42/2004 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 15 COMMA 1, LETT. A) DELLA L.R. N. 78/1976 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1 COMMI 1 E 4 DELLA L.R. N. 15/2005 - ECCESSO DI POTERE PER ERRORE NEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO E ILLOGICITÀ MANIFESTA: con i provvedimenti impugnati si estende a 300 mt il vincolo di tutela 3 di inedificabilità assoluta per tutta la fascia costiera, così impendendo anche apertura di nuove strade e attività a corredo della fruizione del mare;

4) ILLEGITTIMITÀ DEL D.A. 6638 DEL 29 DICEMBRE 2016, DELL'ART. 25 DELLE N.A. E DELLE TAVOLE DI PIANO CHE INDIVIDUANO LE AREE BOScate PER: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 4 L.R. 16/1996; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 2 DEL 18 MAGGIO 2001, N. 227; ECCESSO DI POTERE PER ERRORE NEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO, ILLOGICITÀ MANIFESTA E DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 142 D.LGS. 42/2004. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA CIRCOLARE DELL'ASSESSORATO BB.CC. N. 8 DEL 4 APRILE 2012: illegittimamente si indicano come zone boscate aree che non hanno invero detta natura, né possono essere condivise le effettuate qualificazioni come paesaggi vegetali;

5) ILLEGITTIMITÀ DEL D.A. 6638 DEL 29 DICEMBRE 2016 E DEL PIANO CON LO STESSO ADOTTATO PER: VIOLAZIONE DELL'ART. 144 E DELL'ART. 143 CO. 2 DEL D.LGS.VO N. 42/2004 E S.M.I. – VIOLAZIONE DELL'ART. 10 DELLA L. 241/1990 – VIOLAZIONE DELL'ART. 5 DEL D.A. BB. CC. N. 5820 DELL'8 MAGGIO 2002 – VIOLAZIONE DEI PRINCIPI IN TEMA DI "CONCERTAZIONE ISTITUZIONALE" E DI PARTECIPAZIONE IN RELAZIONE ALLA FORMAZIONE DEI PIANI PAESAGGISTICI: la fase di concertazione è stata nei fatti sostanzialmente disattesa, sebbene formalmente celebrata.

Resiste l'Avvocatura distrettuale dello Stato per le Amministrazioni intimat.

Con ordinanza n. 843/2017 è stata accolta la domanda cautelare.

Con ricorso per motivi aggiunti, depositato il 12/10/2017, il Comune di Petrosino ha impugnato - per quanto in questa sede di interesse- il Decreto dell'Assessore dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana n. 2694 del 15 giugno 2017 recante "Rettifiche all'adozione del Piano Paesaggistico degli Ambiti 2 e 3 ricadenti nella provincia di Trapani" (notificato al Comune di Petrosino con nota dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana - Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Trapani prot. n. 3233 del 22 giugno 2017, acquisita al protocollo del Comune in data 29 giugno 2017, con il n. 10812 e pubblicato all'albo pretorio del medesimo Comune a far data dal 30 giugno 2017 per 90 giorni consecutivi) con il quale è stato modificato e sostituito il Piano Paesaggistico degli ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani di cui al precedente D.A. n. 6683 del 29 dicembre 2016.

In particolare, con i motivi aggiunti si impugnano altresì gli artt. 25, 26 e 27 delle Norme di attuazione del Piano Paesaggistico degli ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani allegate al D.A. n. 2694 del 15 giugno 2017, nella parte in cui dispongono per le aree "Paesaggio locale 05 – Marsala", "Paesaggio locale 06 – Sciare", "Paesaggio locale 07 – Mazara" limitazioni ovvero divieti assoluti rispetto alla possibilità di realizzare nuove costruzioni, nuove serre, nuove infrastrutture

Lamenta il Comune come, nelle more del giudizio, ed in elusione della misura cautelare concessa, l'Amministrazione ha provveduto ad emanare un nuovo decreto di adozione del Piano in esame, n. 2694 del 15 giugno 2017, qualificando lo stesso quale "Rettifica all'adozione del Piano Paesaggistico degli Ambiti 2 e 3 ricadenti nella provincia di trapani – Adozione ai sensi del D. lgs. 42/04 e s.m.i. e del R.D. 1357/40".

Premette il Comune che il provvedimento impugnato con i motivi aggiunti non può in alcun modo essere considerato una mera rettifica del precedente atto: invero l'Amministrazione non ha provveduto semplicemente a correggere dei meri errori materiali ma, a seguito di una rinnovata istruttoria, ha modificato le disposizioni del precedente decreto eliminando o introducendo alcune misure prescrittive e modificando, in parte, la cartografia di riferimento.

Pertanto il provvedimento andrebbe qualificato quale atto di conferma propria, che sostituisce il precedente decreto di adozione del Piano Paesaggistico degli Ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani, immediatamente lesivo degli interessi dell'Amministrazione comunale ed autonomamente impugnabile.

Sui predetti motivi aggiunti la domanda cautelare è stata accolta con ordinanza n. 1275/2017 con cui è stata differita la Pubblica udienza di trattazione già prevista per novembre 2017.

Con memoria del 09/02/2018 l'Avvocatura distrettuale dello Stato richiama il recente parere n. 559/2017 del 12.06.2017 reso dall'Adunanza delle Sezioni Riunite del C.G.A. del 3.02.2017 nell'ambito del ricorso straordinario proposto dal Comune di Montallegro avverso il decreto di adozione della proposta di Piano Paesaggistico degli ambiti regionali 2,3,5,6,10,11,15 ricadenti nella Provincia di Agrigento : il richiamato pronunciamento costituirebbe, in tesi della difesa erariale, un'importantissima conferma delle indicazioni già a suo tempo fornite in sede giurisdizionale dal C.G.A. nelle sentenze nn. 811,812, 813 ed 815 del 2012 riguardo alla legittimità del procedimento di formazione dei Piani paesaggistici adottati in ambito regionale.

Con memoria di replica del 01/03/2018 il Comune di Patrosino:

- evidenzia come in nessuna occasione il Comune ha negato l'avvenuta partecipazione degli Enti alla fase di adozione del Piano impugnato, ma, diversamente da quanto sostenuto da controparte, sostiene che sia stata violata la ratio sottesa al predetto istituto: ed invero, come già rilevato in atti e

come confermato dall'Adunanza del C.G.A nel parere 559 del 3 febbraio 2017, espressamente richiamato da controparte, in assenza di una specifica norma di legge regionale, la disciplina della fase di formazione del Piano Paesaggistico è certamente regolata dal D.lgs. n. 42/2004 e in particolare dagli artt. 143 e 144 di siffatto decreto. Anche il D.A. BB.CC.AA. n. 5820 dell'8 maggio 2002, che ha recepito in Sicilia l'accordo Stato – Regioni del 19 aprile 2001, prevede che l'Assessorato debba consultare gli enti locali interessati chiedendo loro informazioni "circa le previsioni degli altri atti di programmazione e pianificazione" sugli "investimenti finalizzati allo sviluppo economico e produttivo del territorio", nonché "contributi sulle analisi paesistiche facenti parte del piano, così come risultanti dalla documentazione grafica e descrittiva a loro trasmessa dall'amministrazione regionale precedente". Nel caso di specie, pur avendo l'Assessorato interpellato i Comuni interessati in relazione (più che al merito del Piano) al suo iter di approvazione, sia in sede di adozione del Piano allegato al D.A. n. 6683 del 29 dicembre 2016 (come già rilevato con il ricorso principale), sia in sede di adozione del Piano allegato al D.A. n. 2694/2017, la fase di concertazione sarebbe stata nei fatti sostanzialmente disattesa.

Alla pubblica udienza del 22 marzo 2018 la causa è stata posta in decisione.

Il ricorso è fondato e va accolto per le considerazioni che seguono.

Ritiene il Collegio di dover prendere le mosse dallo scrutinio della quinta censura articolata nel ricorso introduttivo, veicolata anche nei motivi aggiunti (seconda censura) con cui si contesta la violazione di legge e l'illegittimità del piano per mancata concertazione dei soggetti territoriali interessati. Dette censura risultano assorbenti rispetto agli ulteriori motivi di gravame, articolati sia nel ricorso introduttivo che nei motivi aggiunti, con cui si censurano le scelte adottate dall'Amministrazione regionale.

In punto di concertazione e partecipazione degli enti locali, va premesso che sulla scorta di taluni pronunciamenti del CGARS in materia di redazione del Piano Paesaggistico (812/2012; 813/2012; 815/2012; 36/2015) questa Sezione (Tar Palermo n.2174/2015) ha condiviso l'assunto secondo cui nell'assenza di una normativa regionale di attuazione del d.lgs. 42/2004 in punto di regolamentazione del procedimento di elaborazione del Piano, l'Amministrazione ha fatto riferimento, in ossequio all'art. 158 del medesimo testo, alle previsioni del R.D. 1357/1940, ai generali principi in tema di partecipazione stabiliti dalla L. 241/1990 ed alle disposizioni dettate dallo stesso d.lgs. 42/2004 in tema di dichiarazione di notevole interesse pubblico di "immobili ed aree". Inoltre, nella considerazione che nel periodo successivo all'adozione del Piano è fatta espressamente salva la partecipazione dei soggetti interessati (pubblici e privati, ivi incluse le associazioni portatrici di interessi diffusi) che potranno presentare osservazioni e documenti e in tal modo interloquire puntualmente con le singole previsioni del Piano, questo T.A.R. con la citata sentenza, ha avuto modo di affermare che la fase autenticamente "partecipata" (ferma restando la riserva pianificatoria stabilita ex lege – art. 135 d.lgs. 42/2004 – in capo alla Regione) si situa dopo l'adozione del Piano, "restando finalizzata la preliminare "concertazione istituzionale" svolta nella antecedente fase procedimentale a consentire al pianificatore regionale, mediante l'interlocuzione con gli Enti territoriali interessati, una più approfondita conoscenza delle caratteristiche e delle peculiarità delle aree oggetto di prospettica inclusione nell'elaborando strumento".

Ciò precisato, deve tuttavia rilevarsi come, nel caso in esame, la fase procedimentale prodromica finalizzata a consentire la partecipazione degli enti locali nella disciplina del Piano, risulta di fatto essere stata obliterata come reso palese dai conclamati errori ricognitivi del territorio denunciati anche dal ricorrente: ciò induce il Collegio a sviluppare alcune precisazioni in ordine alla portata da attribuire alla "concertazione istituzionale" di cui all'art.144 D.Lgs. 42/2004 in relazione alla censura proposta sul punto da parte ricorrente.

Appare in primo luogo essenziale richiamare l'art.144 D.Lgs. 42/2004 che così recita: “Nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e le associazioni portatrici di interessi diffusi”.

In via generale la concertazione istituzionale cui fa riferimento la legge – ancorché in assenza di una specifica disciplina di dettaglio – ad avviso del Collegio non può ridursi a una mera petizione di principio priva di contenuto sostanziale: avuto riguardo al tenore letterale della disposizione normativa in parola, per concertazione deve quindi intendersi la consultazione preventiva tra gli interlocutori di parte pubblica (le regioni e gli enti locali) al fine del tendenziale del componimento e/o bilanciamento delle rispettive posizioni.

Il ricorso alla concertazione istituzionale costituisce un modulo procedimentale o un meccanismo collaborativo teso a garantire una fattiva interlocuzione ed interazione tra la Regione e i Comuni, sebbene non necessariamente esso deve risolversi nel raggiungimento di un accordo; è infatti evidente che in mancanza di esso (cioè in mancanza di un vero e proprio, quanto auspicabile, “accordo”) il procedimento di formazione del Piano non potrebbe arrestarsi indefinitamente e la necessaria unitarietà dell'esercizio delle funzioni amministrative in tale materia giustifica comunque l'adozione del piano da parte dell'Amministrazione regionale, se legittimamente approvato, atteso che è comunque fatta salva, dopo la fase della “adozione del Piano”, la possibilità dei soggetti interessati (pubblici e privati) di “presentare osservazioni e documenti” e di interloquire in tal modo puntualmente sulle singole previsioni dello strumento paesaggistico.

Tuttavia tale facoltà riconosciuta agli interessati - che è alla base del richiamato principio secondo cui la fase autenticamente “partecipata” si situa dopo l'adozione del piano e prima della sua approvazione - non può condurre all'estrema conseguenza di dequotare la fase procedimentale della concertazione istituzionale fino a svuotarla di contenuto effettivo e di relegarla a un mero simulacro della partecipazione degli enti locali nella formazione del piano.

E' infatti evidente che nella previsione normativa l'apporto degli enti locali non si deve limitare ad una semplice partecipazione procedimentale funzionale all'istruttoria condotta unilateralmente dalla Regione, perché la concertazione (consultazione preventiva tra enti istituzionali) appare piuttosto funzionale ad anticipare la verifica di coerenza del piano con gli strumenti urbanistici dei comuni, semplificando le fasi successive e prevenendo i conflitti che potrebbero insorgere.

D'altra parte fin quando la Regione non normerà la materia “tutela del paesaggio” con una propria disciplina organica ed omogenea in punto di regolamentazione del procedimento di elaborazione del Piano, il d.lgs. 42/2004 deve ritenersi integralmente e direttamente applicabile nell'Isola (Tar Palermo 2173/2015 e nello stesso senso cfr. il parere dell'Ufficio Legale e Legislativo della Regione Siciliana n. 88/2004) dovendosi pertanto applicare fino a quel momento anche le norme procedurali generali dettate dal Codice dei BB.CC. ivi compresa, appunto, quella inerente alla concertazione istituzionale, attività che – come sopra precisato – nella volontà del legislatore, non può semplicemente essere ricondotta al mero apporto di dati, da parte dei comuni, a fini istruttori.

Ad avviso del Collegio è questa la chiave per lumeggiare il dato normativo che prevede “l'interlocuzione con gli Enti territoriali interessati” in funzione di fornire al pianificatore regionale una più approfondita conoscenza delle caratteristiche e delle peculiarità delle aree oggetto di prospettiva inclusione nell'elaborando strumento e delle relative prescrizioni.

Ebbene, correttamente parte ricorrente evidenzia, per quanto di interesse, che nel caso in esame l'Amministrazione regionale ha solo formalmente avviato la predetta concertazione senza tuttavia porre effettivamente i Comuni nella condizione di interloquire sulle scelte di pianificazione

paesaggistica, non tenendo conto delle incongruenze dagli stessi denunciate (tra la realtà dei luoghi e la pianificazione attuata con le norme di attuazione) ed ignorando del tutto le loro osservazioni e contributi così addivenendo alla imposizione di vincoli di piano. Analoghe considerazioni possono essere svolte riguardo al provvedimento impugnato con i motivi aggiunti atteso che, in sede di “rettifica”, la rivalutazione e modifica del Piano è stata condotta omettendo del tutto la fase di concertazione debitamente imposta dalle norme sopra richiamate.

Deve allora rilevarsi come, nel caso in esame, la fase procedimentale prodromica finalizzata a consentire la partecipazione degli enti locali nella disciplina del Piano, risulta di fatto essere stata svuotata; il risultato della mancata concertazione risulta infatti conclamato dagli errori cartografici delle Tavole del Piano e dagli errori afferenti la parte normativa per come censurati con il ricorso introduttivo, i quali trovano implicita conferma nel fatto che il sopravvenuto D.A. n.2694 del 15/06/2017 (“Rettifiche all’adozione del Piano Paesaggistico degli ambiti 2 e 3 ricadenti nella Provincia di Trapani”, impugnato con i motivi aggiunti) ha dovuto intervenire su diversi articoli delle N.d.A. (su 45 totali) nonché sulla cartografia dei regimi normativi di numerose Tavole cartografiche.

Per i surriferiti motivi, come già sopra evidenziato, può prescindersi dall’esame delle ulteriori censure proposte avverso il merito delle singole scelte programmatiche adottate dall’Amministrazione regionale (peraltro insindacabili dal giudice amministrativo salvo che gli atti di esercizio del potere pianificatorio siano inficiati da errori di fatto, abnormi illogicità o profili di eccesso di potere per palese travisamento dei fatti o manifesta irrazionalità) e pertanto, assorbite le ulteriori altre censure, e fatta salva la riedizione del potere amministrativo emendata dal vizio riscontrato, il ricorso introduttivo è fondato e deve essere accolto con conseguente annullamento dell’atto impugnato.

Occorre passare adesso all’esame del ricorso per motivi aggiunti che risulta parimenti fondato.

Parte ricorrente ha infatti censurato il D.A. n.2694 del 15/06/2017 per anche i medesimi profili di illegittimità già rilevati nel ricorso introduttivo proposto avverso il D.A. 6683 del 29/12/2016: nonostante le sostanziali modifiche apportate in sede di “rettifica”, l’amministrazione regionale non ha inteso ritirare il precedente provvedimento (il piano già approvato), del quale ha invece ribadito viceversa la vigenza con la precisazione che le correzioni e integrazioni apportate non ne modificavano il contenuto prescrittivo e normativo.

Occorre infatti ribadire che la concertazione istituzionale tra Regione ed enti territoriali deve “precedere” l’adozione del Piano e non essere successiva, mentre il D.A. n.2694 del 15/06/2017 per sua esplicita previsione non costituisce una nuova adozione del Piano Paesaggistico che è stato invece adottato con il D.A. n.6683 del 29/12/2016.

Conclusivamente il ricorso introduttivo e quello per motivi aggiunti sono fondati nei limiti sopra indicati e per l’effetto gli atti impugnati devono essere annullati.

Le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti avuto riguardo alla peculiarità delle questioni controverse.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui successivi motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie e per l’effetto annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 22 marzo 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Tulumello, Presidente FF

Aurora Lento, Consigliere

Roberto Valenti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Roberto Valenti

IL PRESIDENTE

Giovanni Tulumello

IL SEGRETARIO

N. 01873/2018 REG.PROV.COLL.

N. 02262/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2262 del 2017, proposto da:

Comune di Calatafimi Segesta, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Comandè, con domicilio eletto presso lo studio Carlo Comandè in Palermo, via Caltanissetta 2/D;

contro

Regione Siciliana - Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, Regione Sicilia - Assessorato Beni Culturali e dell'Identità Siciliana - Dipartimento Bb.Cc. e Identità Siciliana, Regione Sicilia - Assessorato Beni Culturali e Identità Siciliana - Soprintendenza Bb.Cc. e Aa. di Trapani, Presidente Regione Siciliana, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria in Palermo, via Alcide De Gasperi. 81;

per l'annullamento

- del Decreto dell'Assessore dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana n. 2694 del 15 giugno 2017 di "Rettifiche all'adozione del Piano Paesaggistico degli Ambiti 2 e 3 ricadenti nella provincia di Trapani", notificato al Comune di Calatafimi Segesta con nota dell'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana - Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Trapani prot. n. 3238 del 22 giugno 2017, acquisita al protocollo del Comune in data 27 giugno 2017, con il n. 9646 e pubblicato all'albo pretorio del medesimo Comune a far data dal 30 giugno 2017 per 90 giorni consecutivi, con il quale è stato modificato e sostituito il Piano Paesaggistico degli ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani di cui al precedente D.A. n. 6683 del 29 dicembre 2016, per quanto in questa sede di interesse;
- ove occorra e per quanto di ragione del precedente D.A. n. 6683 del 29 dicembre 2016;
- degli artt. 37 e 38 delle Norme di attuazione del Piano Paesaggistico degli ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani allegate al D.A. n. 2694 del 15 giugno 2017, nella parte in cui dispongono per le aree "Paesaggio locale 17 – Segesta" e "Paesaggio locale 18 – Fiume Freddo" limitazioni ovvero divieti assoluti rispetto alla possibilità di realizzare nuove costruzioni, di attuare le disposizioni di cui all'art. 22 L.R. 71/78 e le varianti agli strumenti urbanistici comunali ivi compresa la realizzazione di insediamenti produttivi, discariche o simili nonché l'obbligo di mantenere inalterato l'assetto geomorfologico delle aree inserite nei predetti paesaggi locali;
- delle Tavole allegate al Piano adottato con D.A. n. 2694 del 15 giugno 2017, relativamente all'individuazione dei beni paesaggistici e delle aree ricomprese dei paesaggi locali 17 e 18;
- dell'art. 12 delle N.A. allegate al Piano adottato con D.A. n. 2694 del 15 giugno 2017, nella parte in cui prevede che i beni paesaggistici di cui all'art. 142 lett. g) vengano individuati ai sensi della Carta forestale regionale di cui all'Inventario Forestale Regionale;
- di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale ad oggi non conosciuto dal ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo per le Amministrazioni intimite;

Vista l'ordinanza n. 1274/2017 sulla domanda cautelare;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 marzo 2018 il dott. Roberto Valenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in esame, ritualmente notificato e depositato, il Comune di Calatafimi Segesta ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione degli effetti, i provvedimenti in epigrafe indicati relativi alla adozione del Piano Paesaggistico degli Ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani, per quanto di interesse relativamente alle prescrizioni incidenti sul territorio di propria competenza.

Premette il Comune ricorrente che in precedenza l'Amministrazione regionale aveva adottato, con D.A. n. 6683 del 29 dicembre 2016, il Piano Paesaggistico degli Ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani. Con un nuovo decreto, n. 2694 del 15 giugno 2017, trasmesso all'Amministrazione comunale con nota ricevuta il 27 giugno 2017 e assunta al prot. n. 9646, è stata adottata la "Rettifica all'adozione del Piano Paesaggistico degli Ambiti 2 e 3 ricadenti nella provincia di trapani – Adozione ai sensi del D. lgs. 42/04 e s.m.i. e del R.D. 1357/40".

Osserva il comune di Calatafimi Segesta che il primo provvedimento oggetto di causa non possa essere considerato una mera rettifica del precedente atto pianificatorio, poiché a mezzo dello stesso l'Amministrazione regionale intimata non ha semplicemente provveduto a correggere meri errori materiali ma, a fronte di nuova istruttoria, ha modificato le disposizioni del precedente decreto eliminando o introducendo alcune misure prescrittive e modificando, in parte, la cartografia di riferimento. Dal ché, in tesi di parte, l'ultimo provvedimento impugnato si qualifica quale atto di conferma propria, sostitutivo del precedente (decreto di adozione del Piano Paesaggistico degli Ambiti 2 e 3 della Provincia di Trapani) ed immediatamente lesivo degli interessi dell'amministrazione comunale e, conseguentemente, autonomamente impugnabile.

Costituisce comunque oggetto di impugnazione, altresì, ove occorra e per quanto di ragione, anche il precedente D.A. n. 6683 del 29 dicembre.

Premette il comune di essere dotato di PRG approvato con D.A. 556/DRU del 30/10/2001 e di avere in corso le procedure per la redazione di un nuovo Piano le cui Direttive Generali sono state approvate con deliberazione di Consiglio comunale del 10/11/2015.

Lamenta che il Piano paesaggistico non terrebbe in debito conto la realtà del territorio comunale e del tessuto produttivo locale, di fatto imponendo delle prescrizioni del tutto svincolate dalle effettive esigenze di tutela.

Premessa e ribadita quindi, con il primo articolato della parte in diritto, la natura di atto di conferma dell'ultimo provvedimento adottato in sede regionale, nel ricorso si articolano le seguenti ulteriori censure come di seguito rubricate:

II. ILLEGITTIMITÀ DEL D.A. 2694 DEL 15 GIUGNO 2017 E DEL PIANO CON LO STESSO

ADOTTATO NONCHÉ DEL D.A. 6683/2016 DALLO STESSO SOSTITUITO PER: VIOLAZIONE DELL'ART. 144 E DELL'ART. 143 CO. 2 DEL D.LGS.VO N. 42/2004 E S.M.I. – VIOLAZIONE DELL'ART. 10 DELLA L. 241/1990 – VIOLAZIONE DELL'ART. 5 DEL D.A. BB. CC. N. 5820 DELL'8 MAGGIO 2002 – VIOLAZIONE DEI PRINCIPI IN TEMA DI “CONCERTAZIONE ISTITUZIONALE” E DI PARTECIPAZIONE IN RELAZIONE ALLA FORMAZIONE DEI PIANI PAESAGGISTICI: sia in sede della precedente adozione del piano, sia in sede di adozione del piano di “rettifica”, la fase di concertazione con gli enti locali è stata sostanzialmente disattesa, in violazione degli artt. 144 e 143 D.Lgs. 42/2004;

III. ILLEGITTIMITÀ DEL D.A. 2694 DEL 15 GIUGNO 2017, DELL'ART. 12 DELLE N.A., NELLA PARTE IN CUI PREVEDE CHE I BENI PAESAGGISTICI DI CUI ALL'ART. 142 LETT. G) VENGANO INDIVIDUATI AI SENSI DELLA CARTA FORESTALE REGIONALE DI CUI ALL' INVENTARIO FORESTALE REGIONALE, NONCHÉ DEGLI ARTT. 17 E 18 DELLE N.A. E DELLE TAVOLE DI PIANO CHE INDIVIDUANO LE AREE BOScate, NONCHÉ DEL D.A. 6683/2016 DALLO STESSO SOSTITUITO PER: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 4 L.R. 16/1996; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 2 DEL 18 MAGGIO 2001, N. 227; ECCESSO DI POTERE , VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 142 D.LGS. 42/2004. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA CIRCOLARE DELL'ASSESSORATO BB.CC. N. 8 DEL 4 APRILE 2012: il Piano impugnato indicherebbe come “boscate” una serie di aree del territorio comunale di Calatafimi Segesta che non possono farsi rientrare nella definizione di bosco di cui all'art. 4 L.R. 16/1996 e 2, comma 6, del D.Lgs. 18 maggio 2001, n. 227;

IV. ILLEGITTIMITÀ DEL D.A. 2694 DEL 15 GIUGNO 2017 E DEGLI ARTT. 37 E 38 DELLE N.A. PER ECCESSO DI POTERE PER ERRORE NEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO, ILLOGICITÀ MANIFESTA E CARENZA DI ISTRUTTORIA, NONCHÉ DEL D.A. 6683/2016 DALLO STESSO SOSTITUITO: l'analisi del territorio comunale posta a base della individuazione dei paesaggi locali suddetti e dell'assoggettamento dei relativi beni paesaggistici ed archeologici ai diversi livelli di tutela previsti dal Piano, risulterebbe erronea e superficiale e come tale inidonea a consentire di pervenire alla corretta individuazione dei beni effettivamente meritevoli di tutela paesaggistica.

Resiste l'Avvocatura distrettuale dello Stato per le Amministrazioni intimat.

Con ordinanza n. 1274/2017 la domanda cautelare è stata accolta nei sensi di cui alla relativa motivazione.

In prossimità della pubblica udienza di trattazione l'Avvocatura erariale ha depositato memoria (del 09/02/2018) sottoponendo all'attenzione del Collegio il recente parere n. 559/2017 del 12.06.2017 reso dall'Adunanza delle Sezioni Riunite del C.G.A. del 3.02.2017 nell'ambito del ricorso straordinario proposto dal Comune di Montallegro avverso il decreto di adozione della proposta di Piano Paesaggistico degli ambiti regionali 2,3,5,6,10,11,15 ricadenti nella Provincia di Agrigento, chiedendo per l'effetto il rigetto del ricorso.

Parte ricorrente ha concluso con memoria del 19/02/2018, replicando con memoria dell'01/03/2018.

Alla Pubblica udienza del 22 marzo 2018 la causa è stata posta in decisione.

Il ricorso è fondato e va accolto per le considerazioni che seguono.

Ritiene il Collegio di poter condividere, in primo luogo, la prospettazione di parte ricorrente, meglio articolata nel primo motivo di censura, sulla natura del provvedimento impugnato, il D.A. N. 2694 del 15 GIUGNO 2017, avente valenza di atto di conferma propria del precedente provvedimento, dotato di immediata ed autonoma lesività. Con detto provvedimento infatti, a fronte di una rinnovata istruttoria, l'Amministrazione non si è limitata a semplici rettifiche di errori esistenti, avendo, piuttosto, proceduto sostanziali modifiche anche in ordine alla cartografia e alla estensione di alcuni vincoli. Dal ch  l'autonoma lesivit  dell'ultimo provvedimento qui impugnato.

Ci  posto, ritiene il Collegio di dover prendere le mosse dallo scrutinio della seconda censura articolata nel ricorso con cui si contesta, sostanzialmente, la violazione di legge e l'illegittimit  del piano per mancata concertazione dei soggetti territoriali interessati. Detta censura risulta assorbente rispetto agli ulteriori motivi di gravame, con cui si censurano le scelte adottate dall'Amministrazione regionale.

In punto di concertazione e partecipazione degli enti locali, va premesso che sulla scorta di taluni pronunciamenti del CGARS in materia di redazione del Piano Paesaggistico (812/2012; 813/2012; 815/2012; 36/2015) questa Sezione (Tar Palermo n.2174/2015) ha condiviso l'assunto secondo cui nell'assenza di una normativa regionale di attuazione del d.lgs. 42/2004 in punto di regolamentazione del procedimento di elaborazione del Piano, l'Amministrazione ha fatto riferimento, in ossequio all'art. 158 del medesimo testo, alle previsioni del R.D. 1357/1940, ai generali principi in tema di partecipazione stabiliti dalla L. 241/1990 ed alle disposizioni dettate dallo stesso d.lgs. 42/2004 in tema di dichiarazione di notevole interesse pubblico di "immobili ed aree". Inoltre, nella considerazione che nel periodo successivo all'adozione del Piano   fatta espressamente salva la partecipazione dei soggetti interessati (pubblici e privati, ivi incluse le associazioni portatrici di interessi diffusi) che potranno presentare osservazioni e documenti e in tal modo interloquire puntualmente con le singole previsioni del Piano, questo T.A.R. con la citata sentenza, ha avuto modo di affermare che la fase autenticamente "partecipata" (ferma restando la riserva pianificatoria stabilita ex lege – art. 135 d.lgs. 42/2004 – in capo alla Regione) si situa dopo l'adozione del Piano, "restando finalizzata la preliminare "concertazione istituzionale" svolta nella antecedente fase procedimentale a consentire al pianificatore regionale, mediante l'interlocuzione con gli Enti territoriali interessati, una pi  approfondita conoscenza delle caratteristiche e delle peculiarit  delle aree oggetto di prospettica inclusione nell'elaborando strumento".

Ci  precisato, deve tuttavia rilevarsi come, nel caso in esame, la fase procedimentale prodromica finalizzata a consentire la partecipazione degli enti locali nella disciplina del Piano, risulta di fatto essere stata obliterata come reso palese dai conclamati errori ricognitivi del territorio denunciati anche dal comune ricorrente: ci  induce il Collegio a sviluppare alcune precisazioni in ordine alla portata da attribuire alla "concertazione istituzionale" di cui all'art.144 D.Lgs. 42/2004 in relazione alla censura proposta sul punto da parte ricorrente.

Appare in primo luogo essenziale richiamare l'art.144 D.Lgs. 42/2004 che cos  recita: "Nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e le associazioni portatrici di interessi diffusi".

In via generale la concertazione istituzionale cui fa riferimento la legge – ancorch  in assenza di una specifica disciplina di dettaglio – ad avviso del Collegio non pu  ridursi a una mera petizione di principio priva di contenuto sostanziale: avuto riguardo al tenore letterale della disposizione

normativa in parola, per concertazione deve quindi intendersi la consultazione preventiva tra gli interlocutori di parte pubblica (le regioni e gli enti locali) al fine del tendenziale del componimento e/o bilanciamento delle rispettive posizioni.

Il ricorso alla concertazione istituzionale costituisce un modulo procedimentale o un meccanismo collaborativo teso a garantire una fattiva interlocuzione ed interazione tra la Regione e i Comuni, sebbene non necessariamente esso deve risolversi nel raggiungimento di un accordo; è infatti evidente che in mancanza di esso (cioè in mancanza di un vero e proprio, quanto auspicabile, “accordo”) il procedimento di formazione del Piano non potrebbe arrestarsi indefinitamente e la necessaria unitarietà dell'esercizio delle funzioni amministrative in tale materia giustifica comunque l'adozione del piano da parte dell'Amministrazione regionale, se legittimamente approvato, atteso che è comunque fatta salva, dopo la fase della “adozione del Piano”, la possibilità dei soggetti interessati (pubblici e privati) di “presentare osservazioni e documenti” e di interloquire in tal modo puntualmente sulle singole previsioni dello strumento paesaggistico.

Tuttavia tale facoltà riconosciuta agli interessati - che è alla base del richiamato principio secondo cui la fase autenticamente “partecipata” si situa dopo l'adozione del piano e prima della sua approvazione - non può condurre all'estrema conseguenza di dequotare la fase procedimentale della concertazione istituzionale fino a svuotarla di contenuto effettivo e di relegarla a un mero simulacro della partecipazione degli enti locali nella formazione del piano.

E' infatti evidente che nella previsione normativa l'apporto degli enti locali non si deve limitare ad una semplice partecipazione procedimentale funzionale all'istruttoria condotta unilateralmente dalla Regione, perché la concertazione (consultazione preventiva tra enti istituzionali) appare piuttosto funzionale ad anticipare la verifica di coerenza del piano con gli strumenti urbanistici dei comuni, semplificando le fasi successive e prevenendo i conflitti che potrebbero insorgere.

D'altra parte fin quando la Regione non normerà la materia “tutela del paesaggio” con una propria disciplina organica ed omogenea in punto di regolamentazione del procedimento di elaborazione del Piano, il d.lgs. 42/2004 deve ritenersi integralmente e direttamente applicabile nell'Isola (Tar Palermo 2173/2015 e nello stesso senso cfr. il parere dell'Ufficio Legale e Legislativo della Regione Siciliana n. 88/2004) dovendosi pertanto applicare fino a quel momento anche le norme procedimentali generali dettate dal Codice dei BB.CC. ivi compresa, appunto, quella inerente alla concertazione istituzionale, attività che – come sopra precisato – nella volontà del legislatore, non può semplicemente essere ricondotta al mero apporto di dati, da parte dei comuni, a fini istruttori.

Ad avviso del Collegio è questa la chiave per lumeggiare il dato normativo che prevede “l'interlocuzione con gli Enti territoriali interessati” in funzione di fornire al pianificatore regionale una più approfondita conoscenza delle caratteristiche e delle peculiarità delle aree oggetto di prospettiva inclusione nell'elaborando strumento e delle relative prescrizioni.

Ebbene, correttamente parte ricorrente evidenzia, per quanto di interesse, che nel caso in esame l'Amministrazione regionale ha solo formalmente avviato, nella precedente fase, la predetta concertazione senza tuttavia porre effettivamente i Comuni nella condizione di interloquire sulle scelte di pianificazione paesaggistica, non tenendo conto delle incongruenze dagli stessi denunciate (tra la realtà dei luoghi e la pianificazione attuata con le norme di attuazione) ed ignorando del tutto le loro osservazioni e contributi così addivenendo alla imposizione di vincoli di piano. Analoghe considerazioni valgono vieppiù con riguardo al provvedimento impugnato atteso che, in sede di “rettifica”, la rivalutazione e modifica del Piano è stata condotta omettendo del tutto la fase di concertazione debitamente imposta dalle norme sopra richiamate.

Deve allora rilevarsi come, nel caso in esame, la fase procedimentale prodromica finalizzata a consentire la partecipazione degli enti locali nella disciplina del Piano, risulta di fatto essere stata svuotata; il risultato della mancata concertazione risulta infatti conclamato dagli errori cartografici delle Tavole del Piano e dagli errori afferenti la parte normativa per come censurati con il ricorso introduttivo, i quali trovano implicita conferma nel fatto che il sopravvenuto D.A. n.2694 del 15/06/2017 (“Rettifiche all’adozione del Piano Paesaggistico degli ambiti 2 e 3 ricadenti nella Provincia di Trapani”), senza il riavvio di una ulteriore e sostanziale concertazione con i Comuni interessati, ha dovuto intervenire su diversi articoli delle N.d.A. (su 45 totali) nonché sulla cartografia dei regimi normativi di numerose Tavole cartografiche.

Per i surriferiti motivi, come già sopra evidenziato, può prescindere dall’esame delle ulteriori censure proposte avverso il merito delle singole scelte programmatiche adottate dall’Amministrazione regionale (peraltro insindacabili dal giudice amministrativo salvo che gli atti di esercizio del potere pianificatorio siano inficiati da errori di fatto, abnormi illogicità o profili di eccesso di potere per palese travisamento dei fatti o manifesta irrazionalità) e pertanto, assorbite le ulteriori altre censure, e fatta salva la riedizione del potere amministrativo emendata dal vizio riscontrato, il ricorso introduttivo è fondato e deve essere accolto con conseguente annullamento dell’atto impugnato.

Per altro, con il censurato il D.A. n.2694 del 15/06/2017, nonostante le sostanziali modifiche apportate in sede di “rettifica”, l’Amministrazione regionale non ha inteso ritirare il precedente provvedimento (il piano già approvato), del quale ha invece ribadito, viceversa, la vigenza con la precisazione che le correzioni e integrazioni apportate non ne modificavano il contenuto prescrittivo e normativo.

Conclusivamente il ricorso è fondato nei limiti sopra indicati e per l’effetto gli atti impugnati devono essere annullati, assorbiti gli ulteriori profili di censura nei sensi sopra precisati.

Le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti avuto riguardo alla peculiarità delle questioni controverse.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto annulla i provvedimenti impugnati secondo quanto in motivazione riportato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 22 marzo 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Tulumello, Presidente FF

Aurora Lento, Consigliere

Roberto Valenti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Valenti

IL PRESIDENTE
Giovanni Tulumello

IL SEGRETARIO