2) numero di registro generale 15 del 2022, inizialmente proposto da Carlino Michele, Tortorici Maria Grazia, Santangelo Calogero e Carlino Teresa Maria e successivamente proseguito da Carlino Michele, Tortorici Maria Grazia e Santangelo Alberta, n.q. di erede di Santangelo Calogero e Carlino Teresa Maria, rappresentati e difesi dall'avvocato Antonino Turturici, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

l'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana - Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Agrigento, in persona dell'Assessore pro tempore, rappresentato e difeso ope legis dall'Avvocatura Distrettuale di Palermo con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

del Comune di Sciacca, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento:

1) quanto al ricorso n. 285 del 2021:

- del D.D.G. n.141 del 30-10-2020 pubblicato in G.U.R.S. parte I n.58 Supplemento Ordinario n.2 del 20-11-2020 (DOCC.n.1 e 2), con cui il Dirigente Generale dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Siciliana - Dipartimento Regionale dell'Urbanistica ha approvato il nuovo P.R.G. e relative N.T.A. del Comune di Sciacca adottati con deliberazione commissariale n.16 del 20-04-2015, nella parte in cui è stato previsto che il lotto di terreno di proprietà dei ricorrenti ricada nella zona "E.1" (verde agricolo), anzichè nella zona "C.3" quale prevista dal P.R.G. adottato;

- ed occorrendo, del nuovo P.R.G. e relative N.T.A. del Comune di Sciacca a seguito dell'approvazione disposta con D.D.G. n.141 del 30-10-2020, sempre limitatamente alle particelle di terreno di proprietà dei ricorrenti e con riferimento alla destinazione urbanistica di cui sopra;

- ed occorrendo ancora, del voto n.197 del Consiglio Regionale dell'Urbanistica del 29-07- 2020 assunto con riferimento alla proposta di parere dell'Unità Operativa S2.2 del Servizio2/DRU n.8 del 27-03-2020, nonché del voto del Consiglio Regionale dell'Urbanistica n.205 del 07-10-2010 assunto con riferimento alla proposta di parere integrativa dell'Unità Operativa S2.2 del Servizio2/DRU n.24/S2.2 del 30-09-2020, sempre limitatamente alle particelle di terreno di proprietà dei ricorrenti e con riferimento alla destinazione urbanistica di cui sopra;

- nonché di tutti gli atti pregressi, connessi e/o consequenziali;

2) quanto al ricorso n. 15 del 2022:

- del Decreto Assessoriale del 30-09-2021 pubblicato in Supplemento ordinario alla G.U.R.S. parte I n.48 del 29-10-2021 recante approvazione del Piano Paesaggistico degli Ambiti 2, 3, 5, 6, 10, 11 e 15 ricadenti nella Provincia di Agrigento (DOCC.n.1, 2, 3 e 4), nella parte in cui il lotto di terreno di proprietà dei ricorrenti è stato individuato nell'ambito del Comune di Sciacca quale oggetto di tutela 2 all'interno del paesaggio locale 14e (paesaggio delle colline retrodunali e delle piane fluviali dei fiumi Carabollace e Verdura e del Vallone Cava di Lauro);

- ed occorrendo, del D.A. n.7 del 29-07-2013 di adozione del Piano Paesaggistico degli Ambiti 2, 3, 5, 6, 10, 11 e 15 ricadenti nella Provincia di Agrigento adottato con D.A. n.7 del 29-07-2013, nella parte di cui sopra;

- nonché di tutti gli atti pregressi, connessi e/o consequenziali;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni regionali intimiate;

Visti tutti gli atti della causa e le memorie delle parti;

Vista l'ordinanza n. 993 del 14.4.2024 con la quale sono stati riuniti i ricorsi ed è stato dato avviso alle parti, ex art. 73, comma 3, c.p.a. del profilo di possibile improcedibilità del ricorso R.G. n. 285/2021 per sopravvenuta carenza di interesse ad agire in ragione dell'eventuale rigetto del connesso ricorso R.G. 15/2022, dando alle parti termine per presentare memorie;

Vista la memoria depositata da parte ricorrente in data 21.3.2024;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2024 e nella camera di consiglio riconvocata dell'11 aprile 2024;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. I ricorrenti, comproprietari di un terreno sito a Sciacca, con il primo ricorso, ritualmente notificato e depositato, sono insorti avverso il P.R.G. del Comune di Sciacca approvato con il provvedimento descritto in epigrafe nella parte in cui è stato previsto che il lotto di terreno di loro proprietà ricada nella zona "E.1" (verde agricolo), anziché nella zona "C.3" quale prevista dal P.R.G. adottato.

1.1. Secondo il primo motivo di doglianza il decreto di approvazione del P.R.G. del Comune di Sciacca sarebbe tardivo atteso che risulta approvato successivamente al decorso del termine perentorio previsto dall'art. 4 della legge regionale n. 71/1978 di 540 giorni decorrenti dalla trasmissione del piano adottato dal Comune. Di conseguenza il decreto regionale meglio citato in epigrafe risulterebbe illegittimo perché adottato successivamente alla formazione del silenzio medio tempore formatosi sul P.R.G. così come trasmesso dal Comune di Sciacca.

1.2. Secondo il secondo motivo di doglianza il D.D.G. di approvazione del P.R.G. del Comune di Sciacca, nel recepire il voto n. 197 del CRU del 29/07/2020, avrebbe apportato un'innovazione sostanziale al piano (in asserita violazione ex art. 4 l.r.

71/78), perché l'Amministrazione Regionale ha inciso sulla pianificazione prevista nella zona C3, ove insistono i terreni dei ricorrenti, trasformandola in zona E.

2. Con il secondo ricorso, ritualmente notificato e depositato, gli stessi ricorrenti sono insorti avverso il Piano Paesaggistico della Provincia di Agrigento nella parte in cui lo stesso terreno del quale sono comproprietari è stato individuato nell'ambito del Comune di Sciacca quale oggetto di tutela 2 all'interno del paesaggio locale 14e.

2.1. L'unico motivo di doglianza presentato rispetto al pieno paesaggistico è così rubricato: *“violazione e falsa applicazione degli artt.143 e 144 del decreto legislativo 22-01-2004 n.42. - eccesso di potere per carenza di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, travisamento dei fatti, sviamento dalla causa tipica, irragionevolezza, illogicità ed ingiustizia manifesta”*.

Secondo la prospettazione ricorrente, l'approvazione del Piano Paesaggistico è avvenuta da parte dell'Assessorato resistente senza procedere ad alcun apposito sopralluogo tecnico congiunto con i proprietari dei terreni interessati al fine di verificare, in contraddittorio, la reale ed effettiva consistenza dei terreni, il conseguito grado di edificazione ed urbanizzazione della zona circostante, nonché la presenza o meno di una o più delle componenti qualificanti e relativi contesti e quadri paesaggistici. Il piano approvato dall'Amministrazione si è limitato a prevedere il livello di tutela 1 esclusivamente per i Piani di Lottizzazione, ricadenti in contesti paesaggistici con livello di tutela 2, approvati e dotati di convenzioni stipulate in una fase antecedente alla vigenza del Piano Paesaggistico e ha confermato il livello di tutela 2 per le restanti aree interessate da Piani di Lottizzazione per i quali non si sia proceduto alla stipula di alcuna convenzione urbanistica (come nel caso del terreno di proprietà dei ricorrenti), omettendo di procedere in contraddittorio ad un apposito sopralluogo tecnico congiunto al fine di verificare l'effettivo grado di edificazione ed urbanizzazione della zona.

3. Le Amministrazioni regionali intime si sono costituite in giudizio depositando memorie nelle quali hanno argomentato le proprie difese nel merito, chiedendo il rigetto delle istanze dei ricorrenti i quali hanno replicato con altrettante memorie nelle quali hanno insistito nell'accoglimento delle proprie pretese. In particolare, in relazione al secondo ricorso, parte resistente ha depositato, in data 17.1.2024, una memoria nella quale si eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della censura riguardante l'omessa concertazione procedimentale con l'ente locale, alla quale parte ricorrente ha replicato chiedendone il rigetto.

4. All'udienza pubblica del 7 marzo 2024, nessuno presente per parte ricorrente, è stato dato avviso, ex art. 73 comma 3 c.p.a., che in sede di decisione sarebbero stati valutati eventuali profili di improcedibilità del primo ricorso qualora fosse rigettato il connesso secondo ricorso. È seguita ordinanza collegiale comunicata alle parti con la quale è stata disposta la riunione dei ricorsi e sono stati concessi alle parti termini per interloquire sul punto oggetto di avviso. In data 21.3.2024 parte ricorrente ha depositato una memoria nella quale ha insistito per l'accoglimento nel merito di entrambi i ricorsi. Alla riconvocata camera di consiglio dell'11 aprile 2024 i ricorsi, già riuniti, sono stati presi in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente giova chiarire che l'ordine di valutazione dei ricorsi riuniti deve rispettare il rapporto gerarchico esistente tra gli strumenti di programmazione del territorio secondo cui il Piano Paesaggistico è sovraordinato rispetto al Piano Regolatore generale, principio affermato dalla giurisprudenza di legittimità più recente e consolidato nella giurisprudenza di merito.

La Corte di Cassazione, con sentenza del 08/09/2022, n. 33107, ha ricordato, sul punto, che ai sensi dell'art. 145, comma 3, del D. Leg.vo 42/2004, le previsioni dei piani paesaggistici sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici. Tale norma è stata interpretata

dalla giurisprudenza amministrativa nel senso che gli strumenti urbanistici non possono contemplare condizioni peggiorative per la tutela del paesaggio rispetto alle disposizioni del piano paesaggistico, ma possono pur sempre disciplinare le aree vincolate con previsioni che tutelano anche il profilo ambientale e paesaggistico in modo più pregnante rispetto al piano paesistico (v. C. Stato 08/07/2019, n. 4778). In altri termini, non vi è alcuna preclusione a che gli strumenti urbanistici dettino, nell'ambito di propria competenza, disposizioni aggiuntive anche più restrittive dello strumento sovraordinato.

Di conseguenza, la Corte di Cassazione ha fissato i seguenti criteri:

- a) se lo strumento urbanistico generale contrasta con i limiti posti dal piano territoriale paesaggistico, quest'ultimo prevarrà, essendo “prevalenti” non tanto le sue prescrizioni quanto gli interessi di tutela dallo stesso garantiti;
- b) qualora invece gli strumenti urbanistici comunali disciplinino le aree vincolate con previsioni che tutelano anche il profilo ambientale e paesaggistico in modo più favorevole rispetto ai piani territoriali paesaggistici essi sono da considerarsi prevalenti su questi ultimi.

L'arresto giurisprudenziale citato delinea chiaramente il rapporto di prevalenza/subordinazione esistente tra gli atti amministrativi generali deputati alla tutela del territorio che vede il piano urbanistico comunale in una posizione di grado inferiore rispetto a quello provinciale paesaggistico la cui portata precettiva può anche rendere vincolati determinati aspetti della disciplina urbanistica.

Sul piano processuale ne consegue che, tra i due ricorsi avanzati dal ricorrente, debba essere vagliato nel merito prima quello nel quale si insorge avverso il piano paesaggistico e solo successivamente si debba valutare quello presentato avverso il piano regolatore generale.

2. L'unico motivo del secondo ricorso, R.G. n. 15/2022, è infondato sotto ogni aspetto prospettato.

2.1. In primo luogo, il Collegio non rileva alcuna violazione dell'art. 143 del decreto legislativo 22-01-2004 n. 42 sotto il profilo del difetto di istruttoria. In ossequio alle indicazioni normative l'Osservatorio Regionale per la Qualità del Paesaggio ha, infatti, correttamente preso in considerazione la circostanza che era in corso il procedimento di approvazione del nuovo P.R.G. del Comune di Sciacca, poi approvato dal Dipartimento Regionale dell'Urbanistica con D.D.G. n. 141 del 30.10.2020. L'amministrazione resistente ha pertanto tenuto conto delle modificazioni operate dal nuovo strumento urbanistico e del reale stato dei luoghi, avendo l'autorità paesaggistica preso atto dell'assetto e della destinazione dei luoghi in quella sede delineati. In particolare, con riferimento alla presenza in queste aree di piani attuativi urbanistici, il Gruppo istruttorio ha confermato (cfr., verbale dell'8.11.2019, allegato 3 della produzione documentale di parte resistente del 21.2.2022) la necessità per la Soprintendenza di effettuare tutte le necessarie verifiche al fine di garantire il rispetto del principio adottato dall'Osservatorio Regionale per il Paesaggio e introdotto nei Piani Paesaggistici vigenti, e cioè quello di salvaguardia, nel Piano paesaggistico, dei diritti quesiti connessi ai piani di lottizzazione approvati e dotati di convenzioni stipulate in epoca antecedente alla vigenza del Piano Paesaggistico, con conseguente impossibilità – in tali sole ipotesi e salvo attenta verifica della permanenza di legittimità di dette convenzioni – di introdurre limitazioni che possano precludere la realizzazione dei progetti convenzionati. Il principio in commento postula la salvaguardia dei diritti quesiti dai proprietari in epoca antecedente al Piano Paesaggistico, espressione legalmente tipizzata del contemperamento di interessi sotteso alla pianificazione del territorio. All'interno della individuazione delle aree di tutela paesaggistica, deve essere allora operato un delicato bilanciamento di interessi, che potrà ritenere prevalenti i diritti connessi ai piani di lottizzazione nelle sole ipotesi in cui le convenzioni urbanistiche

possano dirsi attuali e idonee ad ingenerare nel privato proprietario l'affidamento legittimo alla conservazione del proprio diritto edificatorio.

In applicazione di tale meccanismo di salvaguardia è agevole osservare come il decreto impugnato, a pagina 109, lett. g), espliciti il principio accogliendo le osservazioni proposte *“con riferimento ai piani di lottizzazione ricadenti in contesti paesaggistici con livello di tutela 2...approvati e dotati di convenzioni stipulate in una fase precedente alla vigenza del Piano paesaggistico...al fine di non incorrere in un'azione lesiva di diritti già acquisiti?”* sottoponendo queste aree a una tutela di tipo 1, anziché 2.

Ciò posto, venendo al merito della vicenda all'esame, è agevole osservare come, del tutto coerentemente con il dettato normativo anzidetto, l'Amministrazione abbia applicato all'area di proprietà dei ricorrenti il livello di tutela 2 non riscontrando la presenza di quelle precise condizioni che avrebbero giustificato la tutela 1. I ricorrenti solo in presenza di una convenzione urbanistica attuale e idonea avrebbero potuto ottenere il riconoscimento del livello di tutela 1, in luogo della 2, a salvaguardia dei diritti connessi ai piani di lottizzazione, ma l'assenza di questa rende invece incontestabili le determinazioni a cui è pervenuto il Comune di Sciacca. Il bilanciamento tra interessi contrapposti, la tutela del paesaggio e quella dell'affidamento del privato sul proprio diritto edificatorio, trova una ragionevole e equilibrata misura nella disciplina posta *ex ante* a garanzia dell'agire tipico e imparziale dell'amministrazione in ambito di pianificazione paesaggistica.

2.2. In secondo luogo, il Collegio non rileva la violazione dell'art. 144 del decreto legislativo 22-01-2004 n. 42 a mente del quale *“nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale, e ampie forme di pubblicità. A tale fine le regioni disciplinano mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, anche in riferimento ad ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione”*.

Parte ricorrente denuncia la violazione del dettato normativo sotto un duplice aspetto: l'omessa concertazione con l'ente locale, e l'omessa partecipazione degli interessati al procedimento a causa della ritenuta assenza di sopralluoghi tecnici svolti in contraddittorio con le parti.

Sul punto, in via preliminare, il Collegio osserva che la censura di omessa concertazione con l'ente locale, contrariamente a quanto prospettato da parte resistente, è ammissibile. La resistente ha sostenuto infatti che legittimato attivo a muovere una censura di questo tenore sarebbe esclusivamente il Comune. Tale affermazione non è però corretta, in quanto la titolarità del bene della vita sotteso all'esercizio del potere di partecipazione al procedimento (anche) del Comune spetta ai soggetti privati, unici destinatari finali delle prescrizioni dello strumento di pianificazione paesaggistico.

Venendo al merito della doglianza, nel caso di specie, dal punto di vista procedimentale non è riscontrabile alcun *vulnus* di partecipazione o carenza di istruttoria legate al presunto omesso coinvolgimento del Comune, o alla omessa verifica dello stato dei luoghi in contraddittorio con i ricorrenti.

Il procedimento si è svolto correttamente, secondo le forme tipizzate, le quali prevedono che tutte le eventuali richieste prodotte dagli enti territoriali vengano sottoposte all'esame ed alla valutazione dell'Osservatorio Regionale per la Qualità del Paesaggio, che si esprime sul merito delle questioni prospettate al fine di assicurare una univoca interpretazione delle normative di tutela paesaggistica contenute nei Piani su base regionale, e di garantire al contempo l'uniformità di comportamenti da parte degli organi di tutela.

Coerentemente con la natura generale e pianificatoria dell'atto di cui discute, il modello procedimentale di partecipazione dei privati avviene nelle forme della possibile presentazione di osservazioni e non contempla l'obbligo per l'Autorità

paesaggistica procedente di avviare verifiche sui luoghi in contraddittorio con i singoli privati proprietari delle aree oggetto di pianificazione.

3. Per queste ragioni il ricorso avverso il piano paesaggistico va rigettato e, conseguentemente, va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso avverso il P.R.G. comunale per le seguenti ragioni.

4. Dal rigetto nel merito del ricorso R.G. n. 15/2022 consegue l'improcedibilità del ricorso R.G. n. 285/2021 per sopravvenuta carenza di interesse ad agire, in quanto la conferma della legittimità del livello di tutela 2 in base al piano paesaggistico sull'immobile di proprietà dei ricorrenti ne rende vincolata e necessitata la destinazione urbanistica a verde agricolo, E.1. Nelle norme di attuazione del piano paesaggistico, all'art. 20, infatti, è espressamente indicato che nelle aree individuate con livello di tutela 2 *“gli strumenti urbanistici comunali non possono destinare tali aree a usi diversi da quelli previsti in zona agricola o a parchi urbani e suburbani, anche fluviali, lacustri o marini. Nelle aree individuate quali zone E dagli strumenti urbanistici comunali è consentita la realizzazione di edifici in zona agricola da destinare ad attività a supporto dell'uso agricolo dei fondi, nonché delle attività connesse all'agricoltura, nel rispetto del carattere insediativo rurale.”*.

Pertanto, il piano regolatore generale non può che prevedere la destinazione a verde agricolo per i terreni di proprietà dei ricorrenti sottoposti a livello di tutela 2 dal sovraordinato piano paesaggistico.

Nessun interesse sussiste quindi in capo a parte ricorrente all'esame di doglianze relative a tale destinazione, ormai vincolata dal sopravvenuto piano paesistico, scevro dai vizi di legittimità denunciati.

5. Le spese di giudizio devono essere liquidate come da dispositivo, in ossequio al principio della soccombenza tra le parti costituite. Nulla da statuirsi sulle spese per il Comune, parte processuale non costituita.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così statuisce:

- rigetta il ricorso R.G. n. 15/2022;
- dichiara improcedibile il ricorso R.G. n. 285/2021;
- condanna i ricorrenti alla rifusione delle spese di lite, che liquida in favore delle Amministrazioni regionali resistenti in euro 2.000,00 (euro duemila/00), oltre spese generali e accessori di legge, se ed in quanto dovuti;
- nulla sulle spese per il Comune di Sciacca.

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

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 7 marzo 2024 e 11 aprile 2024, con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

Antonino Scianna, Primo Referendario

Elena Farhat, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Elena Farhat

IL PRESIDENTE
Federica Cabrini

IL SEGRETARIO