

N. 01124/2012 REG.PROV.COLL.

N. 01545/2011 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 1545 del 2011, proposto da:
Comune di Adrano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso
dall'avv. Andrea Scuderi, con domicilio eletto presso Andrea Scuderi in Catania,
via V. Giuffrida, 37;

contro

Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Dello Stato,
domiciliata per legge in Catania, via Vecchia Ognina, 149;
Messina Donatello nella qualità di Commissario Ad Acta;

per l'annullamento

della delibera n. 1 del 04/02/2001 con il quale il commissario ad acta nominato
dall'Assessorato regionale Enti locali ha adottato il P.R.G. del Comune di Adrano.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 febbraio 2012 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 il ricorso in esame, il Comune di Adrano dopo aver esposto le vicende che nell'ultimo ventennio hanno caratterizzato il procedimento di adozione del P.R.G., ha impugnato il decreto indicato in epigrafe, con il quale il commissario straordinario nominato per provvedere in via sostitutiva stante la situazione d'incompatibilità della maggioranza dei consiglieri, ha adottato lo strumento urbanistico generale.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di ricorso:

1) violazione dell'art. 27 della l.r. 71/1978; carenza di potere del commissario ad acta il quale, nominato in data 25/10/2010, ha adottato il P.R.G. solo in data 04/02/2011, quando ormai era decorso il termine trimestrale fissato dall'art. 27 della l.r. 71/1978;

2) violazione dell'art. 3, comma 11° della l.r. 15/1991, come modificata dalla l.r. 16/1999; violazione dell'art. 89, comma 8° della l.r. 6/2001 e della l.r. 7/2003: il P.R.G. è stato adottato sulla base di uno studio agricolo forestale risalente al mese di dicembre 2000 e non aggiornato alle fondamentali modifiche introdotte dalla l.r. 14/2006;

3) violazione delle disposizioni contenute nella legge 34/1974, nel D.P.R. n.380/2001 e nella legge n. 183/1989 a causa dell'omesso adeguamento al P.A.I.

del 2006 e al suo successivo aggiornamento del 2008: ciò perché il parere del Genio Civile è stato reso il 17 novembre 2004;

4) violazione dell'art. 30 della legge n. 1150/1942 e dell'art. 3 della l.r. 15/191 poiché il piano non s'ispirerebbe al criterio di perequazione urbanistica, contenuto nelle direttive generali adottate con delibera di Consiglio Comunale 393/1992 e confermato con delibera 47/2001, con la quale è stato approvato lo schema di massima del P.R.G.;

5) violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 9 della l.r. 71/1978, dell'art. 37 del D.P.R. n. 327/2001 e dell'art. 5bis della legge n. 359/1992; eccesso di potere per difetto d'istruttoria e travisamento dei fatti: ciò perché i progettisti hanno calcolato le spese necessarie per l'attuazione del piano in base all'articolo 5 bis del D.L. 333/1992 (convertito con Legge 359/1992), norma da tempo non vigente in quanto espunta dall'ordinamento con sentenza della Corte Costituzionale n. 349/2007. Ciò comporterebbe l'oggettiva inattuabilità del P.R.G. per l'assoluta mancanza delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;

6-7-8) violazione del d.m. 1444/1968, dell'art. 3 della legge n. 241/19902 e della l.r. 15/1991; violazione della circolare dell'A.R.T.A. del 03/02/1991 e dell'art. 97 della Costituzione in relazione a) al presunto sovradimensionamento degli spazi destinati a standards urbanistici (sesto motivo di ricorso), b) allo stravolgimento del centro storico, per il quale sarebbe prevista la demolizione di oltre duecento edifici (settimo motivo di ricorso) e c), oltre ad una vasta area destinata a zona A nella quale sarebbero ricompresi agglomerati di dubbio interesse storico artistico (ottavo motivo di ricorso).

Il Comune ha, quindi, chiesto l'annullamento del provvedimento di adozione del P.R.G., previa sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati.

L'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente si è costituito in giudizio rilevando l'estraneità dell'amministrazione rispetto ai fatti di causa.

Le parti hanno successivamente depositato memorie e documenti e alla pubblica udienza del 9 febbraio 2012, il ricorso stato posto in decisione, come verbale.

DIRITTO

1. La controversia concerne l'impugnativa, formulata dal Comune di Adrano, del provvedimento di adozione del P.R.G. da parte del commissario ad acta nominato dall'A.R.T.A. al fine di provvedere in via sostitutiva stante l'oggettiva situazione d'inerzia da parte del Consiglio Comunale, il cui Presidente peraltro, preso atto dell'improcedibilità nella votazione del P.R.G., aveva chiesto l'intervento sostitutivo dell'Assessorato. Il ricorso è stato proposto dall'amministrazione comunale di Adrano, in persona del suo Sindaco, quale ente locale esponente degli interessi della cittadinanza in ordine al regolare esercizio della potestà di pianificazione e programmazione urbanistica, radicando il proprio interesse esclusivamente sulla circostanza che il piano così come adottato esporrebbe l'amministrazione a rilevanti costi di azioni indennitarie.

In via preliminare, il Collegio rileva che l' A.R.T.A. è stato correttamente evocato in giudizio, in ragione della posizione di controinteressato sostanziale ricoperta nell'ambito di una vicenda concernente l'adozione di un P.R.G.

2. Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che l'intervento sostitutivo del commissario ad acta sia viziato da carenza assoluta di potere per decorrenza del termine trimestrale fissato dall'art. 27 della l.r. n. 71/1978 (*“Quando gli organi dell'amministrazione dei comuni omettano, sebbene previamente diffidati, o non siano in grado di compiere atti obbligatori in virtù della presente legge e di altre leggi attinenti alla materia urbanistica, vi provvede l'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente a mezzo di un commissario ad acta la cui durata in carica non può eccedere il termine di tre mesi, salvo proroga fino a dodici mesi per giustificati motivi in rapporto alla complessità degli atti da compiere”*).

Nel caso di specie, il commissario nominato con d.a. 173 del 25/10/2010, assunto al protocollo del Comune il 26/11/2010, si è insediato nella medesima data e ha concluso il mandato in data 04/02/2011 con l'adozione del P.R.G. E' evidente, quindi, che la "durata in carica" del commissario si è protratta per 70 giorni, nel rispetto del termine trimestrale fissato dalla legge (cfr., in termini parere C.G.A. n. 611/1996). Ne consegue l'infondatezza del primo motivo di ricorso.

3. Il Collegio ritiene, invece, inammissibili le censure dedotte avverso la delibera commissariale di adozione del P.R.G., per specifici profili di illegittimità, in quanto non risulta comprovata dalla parte ricorrente la sussistenza di una posizione legittimante a censurare profili di merito del provvedimento adottato.

3.1 Si fa riferimento in particolare alla circostanza che, come risulta dagli atti di causa, l'intervento sostitutivo del commissario si è risolto in una mera adozione di provvedimenti già predisposti dall'amministrazione comunale, senza che lo stesso abbia modificato le scelte già compiute dagli organi del Comune. Ciò si evince chiaramente dal confronto tra la delibera del commissario ad acta n. 1 del 04/02/2011 e la delibera n. 102 del 01/04/2010 (predisposta dalla III area funzionale e munita dei pareri di regolarità tecnica e contabile) recante proposta di adozione di P.R.G. al Consiglio Comunale, il cui contenuto risulta assolutamente identico (fatta eccezione per un riferimento marginale alla necessità di "*enucleare la zona omogenea laddove insiste l'attuale Stazione della caserma dei CC*" e per il richiamo alla deliberazione con cui si è preso atto dell'improcedibilità alla trattazione del P.R.G. e al D.A. di nomina del commissario ad acta).

In pratica, il Commissario ha soltanto provveduto in via sostitutiva rispetto all'inerzia del Consiglio comunale, senza incidere in alcun modo su tutta l'attività predisposta dagli organi del Comune. Ciò significa che il Comune ricorre oggi avverso gli atti dal medesimo predisposti in aperta violazione del divieto di *venire contra factum proprium*; divieto che s'inscrive nella più ampia figura

dell'abuso del diritto derivato dall'operatività, nell'ordinamento giuridico, di un generale principio di condizionamento della tutela del diritto alla sua concreta socialità, cui consegue la valutazione di abusività dell'esercizio dello stesso per finalità che appaiano contrarie a quelle per le quali la posizione di vantaggio viene riconosciuta al titolare. (cfr: Cons. Stato, Ad. Plen n. 3/2011; Cass. SS.UU. n.23726/2007; Cass., sez. I, 3 maggio 2010, n. 10634).

Inoltre, in un'ottica marcatamente processualistica, il Consiglio di Stato, nella recente sentenza della V sezione, 7 febbraio 2012 n. 656, ha individuato nel divieto di venire contra factum proprium, un distorto esercizio del potere di ricorso giurisdizionale, paralizzabile con l'exceptio doli generalis, ribadendo l'esistenza di un *"principio generale che colpisce il divieto dell'abuso del diritto con la sanzione del rifiuto della tutela"*.

Nel caso in esame è evidente che il Comune - che ricorre avverso un provvedimento che ritiene illegittimo sia proceduralmente, sia sostanzialmente (facendo peraltro esclusivo riferimento all'interesse a non essere esposto ai rilevanti costi delle azioni indennitarie, senza specificare in alcun modo le *"ulteriori conseguenze negative sul piano dell'ordinato assetto dell'attività urbanistico - edilizia"*) - non può dolersi delle presunte illegittimità dallo stesso perpetrate nel corso del procedimento di adozione dello strumento urbanistico; peraltro, il provvedimento finale di adozione del P.R.G. nemmeno è stato "imposto" dal commissario ad acta, essendosi questo ultimo limitato a riprodurre fedelmente il contenuto della proposta di deliberazione presentata dalla stessa amministrazione già nel mese di aprile del 2010. **Ne consegue che le eventuali illegittimità censurate nel ricorso sono conseguenza diretta dell'attività (o dell'inattività) dell'amministrazione oggi ricorrente e non del commissario ad acta, con conseguente inammissibilità di una domanda finalizzata all'autocensura di propri atti e comportamenti.**

3.2 Va, inoltre, aggiunto che il ricorso giurisdizionale amministrativo non è un rimedio dato nell'interesse oggettivo della giustizia, ma principalmente per tutelare le posizioni dei singoli soggetti, concretamente lesi da atti di altri soggetti. Pertanto, salvi i casi tassativi di azione popolare previsti dalla legge a tutela dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa, l'impugnativa di un provvedimento è proponibile solo dal soggetto che sia titolare di un interesse legittimo che deve essere differenziato da quello al corretto svolgimento dell'attività amministrativa proprio della generalità dei consociati, per cui, nel caso di specie, nemmeno la necessità di assicurare l'osservanza della legge per conto della collettività locale, costituisce un elemento sufficiente a radicare in capo al Comune di Adrano l'interesse a ricorrere nell'interesse di questa.

3.3. In base alle superiori considerazioni, le censure articolate negli altri sette motivi di ricorso sono, dunque, inammissibili.

4. In conclusione, il ricorso è in parte inammissibile e in parte infondato.

5. La peculiarità della questione costituisce giusto motivo per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

respinge, in parte, il ricorso indicato in epigrafe e per la rimanente parte lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Biagio Campanella, Presidente

Francesco Bruno, Consigliere

Agnese Anna Barone, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/04/2012

IL SEGRETARIO

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

SYMMACHIA