

L'urbanistica ambientale e la destinazione ad uso agricolo del territorio finalizzata alla tutela dell'ambiente

T.A.R. Palermo, Sez. III 8 ottobre 2019, n. 2317 - Quiligotti, pres.; Commandatore, est. - Anna Pagano ed a. (a vv.ti Valentino, Restivo) c. Assessorato Regionale Territorio e Ambiente (Avv. distr. Stato) ed a.

La destinazione a verde agricolo non implica necessariamente che la stessa soddisfi in modo diretto e immediato interessi agricoli, giacché può essere ragionevolmente tesa ad assicurare la tutela ambientale e la distribuzione del carico urbanistico all'interno del territorio comunale.

(Omissis)

FATTO

A. Anna Pagano e Maria Rosaria Pagano, con un articolato ricorso regolarmente depositato e notificato, hanno premesso:

- di essere proprietarie di un compendio immobiliare, composto da fabbricati e terreni, sito in territorio del Comune di Bagheria, Contrada Cordova meglio descritto in seno al ricorso;

- di volere contestare i provvedimenti indicati in oggetto stante l'illegittima localizzazione del compendio immobiliare di loro proprietà in z.t.o. «E1 Parti del territorio destinate a usi agricoli», in luogo delle corrette localizzazioni nell'ambito delle zone territoriali omogenee e delle destinazioni urbanistiche previste nel progetto e nel piano adottato, rispettivamente in z.t.o. «B3», quanto alle aree occupate dal fabbricato, e in z.t.o. «C1», quanto alle aree libere da costruzioni e, cioè, il terreno.

Ciò premesso, l'odierna parte ricorrente ha spiegato la domanda di annullamento indicata in oggetto articolando i seguenti motivi:

1. Illegittimità del decreto d'approvazione impugnato – Eccesso di potere per sviamento - Violazione dell'art. 4, terzo comma, della legge della Regione Siciliana 27 dicembre 1978 n. 71, e dell'art. 3 della l. 6 agosto 1967, n. 765 - Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4, ottavo comma, della legge della Regione Siciliana 27 dicembre 1978 n. 71 - Violazione degli artt. 97 e 113 Cost. e dell'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241 - Difetto di motivazione.

2. Illegittimità del decreto d'approvazione impugnato della localizzazione in z.t.o. E1 dell'area di 400 metri di raggio intorno all'inesistente «Villa De Cordova» e della correlata modificazione *in peius* della localizzazione del compendio immobiliare delle ricorrenti nell'ambito delle z.t.o. - Eccesso di potere per sviamento - Violazione dell'art. 4, terzo comma, della legge della Regione Siciliana 27 dicembre 1978 n. 71, e dell'art. 3 della l. 6 agosto 1967, n. 765 - Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4, ottavo comma, della legge della Regione Siciliana 27 dicembre 1978 n. 71 - Violazione degli artt. 97 e 113 Cost. e dell'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241 - Difetto di motivazione.

B. Si sono costituite in giudizio l'Assessorato Regionale intimato e il Comune di Bagheria. Con memoria depositata il 22 giugno 2019, il Comune di Bagheria ha replicato alle argomentazioni spese dalla parte ricorrente la quale, in vista dell'udienza, il 2 luglio 2019 ha depositato una memoria *ex art.* 73, comma 1, del d.lgs. n. 104/2010.

C. All'udienza del 23 luglio 2019, il Collegio, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., ha formulato avviso di parziale inammissibilità del ricorso e, presenti i difensori delle parti, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

D. Il primo motivo di ricorso è inammissibile.

Con il predetto motivo, parte ricorrente ha altresì censurato l'illegittima ingerenza dell'Assessorato regionale nelle scelte urbanistiche del Comune giacché il decreto di approvazione avrebbe apportato modifiche sostanziali al P.R.G. in violazione dei limiti previsti dall'art. 3 della legge n. 765/1967.

Preliminarmente deve evidenziarsi come il suddetto motivo sia rivolto a censurare genericamente l'intero P.R.G. del Comune di Bagheria contestando le complessive scelte di pianificazione e governo del territorio, anche del tutto estranee all'area di proprietà delle ricorrente, con valutazioni sul merito e l'opportunità di scelte urbanistiche riservate esclusivamente all'amministrazione pubblica, incensurabili dinanzi al giudice amministrativo ove non siano macroscopicamente illogiche (T.A.R. Trieste, Sez. I 3 agosto 2018, n. 272; Cons. Stato, Sez. VI 13 febbraio 2013, n. 893).

In seno al motivo di ricorso, infatti, il riferimento al compendio immobiliare delle ricorrenti appare evanescente prospettandosi l'illegittimità dei vincoli di inedificabilità impressi sull'area di loro proprietà, in ragione di una complessiva irragionevolezza e non condivisibilità delle scelte del P.R.G. senza consentire a questo giudice lo svolgimento del sindacato di legittimità in relazione al provvedimento impugnato nella parte di interesse (T.A.R. Firenze, Sez. III 3 febbraio 2016, n. 193; T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 7 aprile 2015, n. 314).

In ogni caso, deve rilevarsi come eventuali profili di illegittimità del decreto assessoriale di approvazione adottato ai sensi dell'art. 4 della l. n. 765/1967 per violazione dei limiti alle modifiche del P.R.G. previsti dall'art. 3 della legge n. 765/1967,

censurati anche con il secondo motivo di ricorso in relazione ai profili d'interesse della parte ricorrente, ossia dei vincoli edificatori posti sul compendio immobiliare per cui è causa, debbono ritenersi superati dall'intervenuto recepimento delle predette modifiche da parte dell'ente locale (T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 5 luglio 2012, n. 1407).

Dalla documentazione prodotta in atti dalla difesa dell'amministrazione locale si evince espressamente come in seno alle proprie controdeduzioni il Comune abbia recepito le modifiche indicate dall'Assessorato [cfr. controdeduzioni prot. 13401 del 23 febbraio 2017 ove «*Si prende atto delle considerazioni del Voto CRU, in merito alla mancata condivisione delle aree destinate a zona C1 e servizi connessi, nonché dell'adiacente zona Ds, e della nuova viabilità tra esse interposta, ai margini dell'abitato lato Palermo, oltre che le previsioni di urbanizzazione ricadenti entro un raggio di ml. 400 attorno all'edificio denominato Villa De Cordova; pertanto saranno destinate a verde agricolo la zona C1 e servizi connessi, la zona Ds, oltre che le destinazioni di zona previste entro un raggio di ml. 400 attorno alla Villa De Cordova, le cui relative modifiche saranno apportate in sede di adeguamento al Decreto di approvazione. (...) In conclusione si prende atto della mancata condivisione delle aree destinate a zona C1 e servizi connessi, nonché dell'adiacente zona Ds*»].

Deve, inoltre, rilevarsi che - contrariamente a quanto sostenuto in seno al ricorso - la prospettata assenza di un specifico regime vincolistico ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 non impedisce all'ente locale di imprimere sui terreni di proprietà delle ricorrenti la destinazione a verde agricolo giacché ragionevolmente tesa ad assicurare la tutela ambientale e la distribuzione del carico urbanistico all'interno del territorio comunale così come suggerito dall'Assessorato Regionale e mutuato dal Comune di Bagheria.

E. In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato in parte inammissibile e in parte rigettato.

F. Le spese del giudizio, ex artt. 26 c.p.a. e 91 c.p.c., seguono la soccombenza e vengono liquidate nella misura indicata in dispositivo ai sensi del d.m. 55/2014, avendo riguardo esclusivamente alla fase studio e a quella introduttiva, non essendo state concretamente svolte le attività nelle altre fasi.

(Omissis)

L'urbanistica ambientale e la destinazione ad uso agricolo del territorio finalizzata alla tutela dell'ambiente

1. - *Il fatto.* Veniva proposto ricorso per l'annullamento degli atti con i quali è stata disposta l'approvazione della variante generale del piano regolatore generale di un Comune siciliano: si lamentava, in particolare, l'incisione della sfera giuridica e patrimoniale dei ricorrenti conseguente al mutamento della zona territoriale omogenea ad «E1 Parti del territorio destinate a usi agricoli», in relazione alla localizzazione dei loro fondi in luogo delle precedenti localizzazioni nell'ambito delle zone territoriali omogenee e delle destinazioni urbanistiche previste, rispettivamente in B3, quanto alle aree occupate dal fabbricato, e in C1, quanto alle aree libere da costruzioni e, cioè, il terreno.

Lamentano i ricorrenti che il decreto di approvazione avrebbe apportato modifiche sostanziali al P.R.G. in violazione dei limiti previsti dall'art. 3 della legge n. 765/1967, così contestando le complessive scelte di pianificazione, anche estranee all'area di proprietà delle ricorrente.

Il T.A.R. Sicilia ha dichiarato il ricorso in parte inammissibile ed in parte infondato in ragione del fatto che anche in assenza di un specifico regime vincolistico ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 non viene impedito all'ente locale di imprimere la destinazione a verde agricolo.

2. - *La questione giuridica.* La questione giuridica sottesa riguarda la possibilità per le Amministrazioni comunali di prevedere, da una parte, il mutamento della zona territoriale omogenea e, dall'altra, la possibilità di imprimere una destinazione agricola a territori privi di effettiva vocazione agricola.

Le zone territoriali omogenee sono individuate dall'art. 2 del d.m. n. 1444/1968 e sono finalizzate alla conformazione degli interventi urbanistici consentiti secondo le differenti funzioni attribuite alle singole porzioni di territorio. Tra queste, la zona E disciplina le parti del territorio destinate ad usi agricoli, le c.d. zone agricole.

Nel caso di specie, l'Amministrazione comunale ha operato mutamento della destinazione d'uso dei suoli tramite una variante generale al piano regolatore. La giurisprudenza amministrativa legittima la modificazione della destinazione d'uso finalizzata ad obiettivi di tutela ambientale: secondo un'evidente funzionalizzazione degli strumenti di pianificazione urbanistica per la quale l'individuazione delle zone omogenee non è più solamente orientata alla ricognizione delle caratteristiche territoriali (a vocazione agricola ovvero a vocazione edilizia) bensì a quella più generale di protezione e tutela dell'ambiente.

Secondo risalente giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze 219/1998 e 153/1985)¹ la discrezionalità del potere pubblico di pianificazione urbanistica non può essere limitata dalla generica aspettativa del privato alla non *reformatio in peius* delle destinazioni di zona edificabili né sarà necessaria specifica motivazione o istruttoria in ordine alla scelta urbanistica di modifica della destinazione di una zona, attesa la prevalenza su qualsiasi interesse pubblico o privato delle esigenze di tutela ambientale con la stessa eventualmente perseguite.

La sentenza in commento, dunque, in perfetta aderenza alla giurisprudenza più risalente continua ad affermare che in sede di pianificazione la destinazione a verde agricolo non implica necessariamente che la stessa soddisfi in modo diretto e immediato interessi agricoli, ma consente la sottrazione di parti del territorio comunale a nuove edificazioni al fine di garantire ai cittadini condizioni di vivibilità, assicurando loro una quota di valori naturalistici e ambientali necessari a compensare gli effetti negativi dell'espansione urbana.

Così facendo, inoltre, i Comuni operano in conformità alla previsione di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanizzazione, secondo la finalità espressa all'art. 1 della legge n. 1150/1942 (*legge urbanistica*): il verde agricolo, dunque, secondo giurisprudenza ormai consolidata, diventa un limite all'espansione edilizia, impedendo l'utilizzo residenziale e quindi l'edificazione di aree dotate di particolare

¹ Corte cost. 19 giugno 1998, n. 219, in *Giur. cost.*, 1998, 1731; Corte cost. 23 maggio 1985, n. 153, *ivi*, 1985, 1070.

pregio paesistico.

3. - *Gli interessi ambientali nel piano regolatore generale. Lo sviluppo dell'urbanistica ambientale.* Accanto a forme di pianificazione specifiche², la tutela ambientale si persegue anche mediante gli ordinari strumenti di gestione del territorio, stante sia le previsioni normative generali sia la stretta interconnessione con tale finalità. Tra queste, il piano regolatore generale, quale centro di gestione degli interessi locali, si conferma quale strumento che meglio si presta alla considerazione delle istanze di tutela ambientale, culturale e paesaggistica delle realtà insistenti sul territorio, ed, infatti, la giurisprudenza amministrativa ha più volte ribadito come il potere di gestione del territorio in chiave urbanistica, avendo quale fattore condizionante delle proprie scelte la protezione dell'ambiente, può legittimamente indirizzarsi verso valutazioni discrezionali che privilegino la qualità della vita, anche in parti del territorio non aventi le caratteristiche intrinseche e peculiari che necessitano livelli sovraordinati di tutela (così già la risalente T.A.R. Lazio, Sez. I 9 luglio 1999, n. 1652³). Sin dalle previsioni della legge urbanistica e nelle sue successive modificazioni, infatti, si avvertiva la necessità di una pianificazione che, nella considerazione della totalità del territorio comunale, tenesse conto anche dei vincoli di natura ambientale e paesaggistica: in effetti, alla luce delle risalenti modifiche legislative agli artt. 7 e 10 della legge n. 1150/1942 in materia di vincoli da osservare in sede di pianificazione, in dottrina e giurisprudenza si è andata diffondendo una concezione di pianificazione urbanistica in grado di apportare una tutela autonoma e aggiuntiva, rispetto a quella apportata dagli strumenti settoriali, degli interessi ambientali⁴: con ciò intendendo che, nonostante la previsione di specifiche tutele ad opera dalla legislazione di settore, le scelte urbanistiche inerenti la gestione del territorio possono avere quali principi ispiratori quelli di tutela ambientale e sviluppo sostenibile dell'urbanizzazione, configurando in questo la realizzazione di una forma di tutela complementare ed aggiuntiva da parte degli strumenti ordinari di gestione del territorio.

Pur nel rispetto delle previsioni regionali, specialmente in relazione ai piani paesistici, il Comune, attraverso i piani urbanistici, può, nella sua autonomia, ed in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi a tutela di interessi culturali ed ambientali, anche con riguardo a beni già sottoposti a vincoli⁵; tale ulteriore imposizione di vincoli a finalità ambientale trova il proprio riconoscimento nell'art. 7 della legge n. 1150/1942, così come modificato dalla legge n. 1187/1967, che include tra i contenuti essenziali del piano regolatore generale, i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico e pertanto legittima l'amministrazione comunale alla valutazione autonoma di tali interessi e, sempre nel rispetto dei limiti già esistenti posti dalle amministrazioni competenti, all'imposizione di nuove e ulteriori limitazioni⁶.

Attualmente, tale tensione verso una tutela integrata degli interessi ambientali negli strumenti ordinari di pianificazione urbanistica è definita quale «urbanistica ambientale»⁷ ma, nonostante ciò, non siamo davanti ad una compenetrazione delle due istanze, urbanistiche e ambientali, che, di fatto, appartengono ancora a due ordinamenti paralleli, quello del governo del territorio e quello di tutela ambientale, attribuite alla competenza di diversi enti territoriali, essendo di spettanza regionale l'uno e statale l'altra. Il percorso giurisprudenziale che ha portato alla definizione dell'urbanistica ambientale è ormai datato e consolidato:

² Il riferimento è agli atti di pianificazione urbanistico-territoriale di carattere ambientale nei quali l'interesse primario è la tutela del paesaggio e delle risorse naturali, quali il piano paesaggistico o urbanistico-territoriale con valenze paesaggistiche, il piano di bacino idrografico, il piano del parco. Per uno studio di tali figure di piani territoriali si rinvia a P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2016, 222 e ss.; ID., *Le nuove frontiere della pianificazione territoriale*, in F. PUGLIESE - E. FERRARI, (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, 1999, 201 e ss.

³ In *Urbanistica e appalti*, 2000, 776.

⁴ Così F. SCALIA, *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 10, 1077.

⁵ Corte cost. 26 novembre 2002, n. 478, in *Giur. cost.*, 2002, 3986.

⁶ Cons. Stato, Sez. V 24 aprile 2013, n. 2265, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 4, 681.

⁷ Cons. Stato, Sez. IV 20 settembre 2005, n. 4828, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 1, 100, con nota di V. VITIELLO, *La nuova frontiera della c.d. «urbanistica ambientale»*.

una delle prime pronunce in tal senso affermava che lo strumento urbanistico generale non presuppone affatto, inderogabilmente, tendenze espansive edilizie e demografiche ma, al contrario, evidenziava come una moderna e realistica concezione dell'urbanistica dovesse essere incentrata sulla necessità di tener conto della fortissima antropizzazione del territorio nazionale concentrata in specifiche aree; del calo demografico generale; dell'ineludibile bisogno di tutela delle ormai rare zone non edificate. Gli strumenti urbanistici, quindi, possono e devono essere costruiti intorno a linee guida che esaltino il momento del recupero e della razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente⁸.

La nozione di urbanistica, dunque, volge verso una forte espansione di contenuti e tutele da porre in essere⁹: non più limitazione e coordinamento dei diritti di proprietà bensì realizzazione di finalità economico-sociali della comunità locale nella considerazione dei valori espressi dalle altre comunità territoriali, regionali e dello Stato, in un armonico raccordo di discipline e garanzie.

Agostino Sola

⁸ Cons. Stato, Sez. IV 8 maggio 2000, n. 2639, in *Edilizia e urbanistica*, 2001, 309; e successivamente, con riferimento al piano regolatore di Cortina d'Ampezzo Cons. Stato, Sez. IV 10 maggio 2012, n. 2710, in *Urbanistica e appalti*, 2013, 59 ss., con nota di P. URBANI e la successiva sul piano di Palo del Colle, Cons. Stato, Sez. IV 28 novembre 2012, n. 6040.

⁹ Anche in tal senso, dunque, si intende la sostituzione del termine urbanistica con la più onnicomprensiva espressione di governo del territorio, certamente più aderente, contenutisticamente, alle finalità di pianificazione che portano ad uno sviluppo attento sia alle concrete potenzialità edificatorie dei suoli, sia ai valori ambientali e paesaggistici, sia alle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia alle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia al modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento di pianificazione.