

Numero ____/____ e data __/__/____ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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

Adunanza delle Sezioni riunite del 22 febbraio 2022

NUMERO AFFARE 00034/2021

OGGETTO:

Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale.

Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana proposto dal sig. Andrea Caramanna e dalla sig.ra Orazia Grasso, rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Di Vita, avverso il decreto del dirigente generale (D.D.G.) del Dipartimento regionale urbanistica dell'Assessorato territorio e ambiente n. 179/2018 del 18 ottobre 2018, di approvazione Piano regolatore generale (P.R.G.) del Comune di Nicolosi. Istanza di sospensione cautelare.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 1150/225/2019.8, del 18 gennaio 2021, con la quale la Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale ha chiesto il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Vincenzo Callea;

Premesso e considerato:

1. Con atto notificato all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo e al Comune di Nicolosi a mezzo pec del 19 giugno 2019 e trasmesso all' Ufficio legislativo e legale referente con pec del 4 luglio successivo, i ricorrenti nominati in oggetto, propongono il presente ricorso per l'annullamento, previa sospensione cautelare:

- della delibera del Consiglio Comunale n. 46 del 30 luglio 2018, di adozione del P.R.G. del Comune di Nicolosi;

- del decreto n. 179 del 18 ottobre 2018 del Dipartimento regionale Urbanistica, di approvazione del PRG del Comune di Nicolosi, nella parte in cui ha impresso al fondo di proprietà dei ricorrenti individuato al foglio 27, particella 976, del Nuovo catasto terreni (N.C.T.) la destinazione urbanistica di "*area destinata alle attrezzature e ai servizi di progetto Pp9*" in luogo di zona C2 (zona espansione con ville isolate e case a schiera);

- di ogni altro atto ad esso presupposto, conseguente o connesso a quello impugnato.

2. I ricorrenti, premesso di essere proprietari del lotto di terreno sopra indicato ricadente in zona C2, zona "*espansione con ville isolate e case a schiera*", nel precedente strumento urbanistico per il quale avevano chiesto al Comune di Nicolosi la concessione edilizia, avendo già ottenuto il nulla osta della Soprintendenza ai beni culturali ed Ambientali di Catania, lamentano che l'Ente comunale, in sede di adozione del P.R.G. ha modificato la destinazione d'uso del fondo da zona C2 ad "*area destinata alle attrezzature e ai servizi di progetto Pp9*", che comporta inedificabilità assoluta dell' area, respingendo le osservazioni dagli stessi presentate.

I ricorrenti, pur avendone fatto espressa richiesta nelle memorie difensive endoprocedimentali depositate in Comune il 20 febbraio 2017, dichiarano di essere

venuti a conoscenza dell'adozione dei provvedimenti impugnati solo a seguito della richiesta di rilascio di certificazione urbanistica inoltrata al Comune di Nicolosi il 20 febbraio 2019.

3. Con l'unico motivo di ricorso i ricorrenti eccepiscono la *«Violazione e falsa applicazione degli art. 2 e 3 della L. 07.08.1990n. 241. Eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione»*, dal momento che il Comune non avrebbe indicato le ragioni di pubblico interesse poste a base del provvedimento impugnato, vieppiù necessarie alla luce dell'affidamento riposto dalle parti ricorrenti nel rilascio del titolo abilitativo richiesto.

4. L'ULL, esperiti gli adempimenti istruttori, riferisce che il Comune resistente ha inviato gli atti per la trattazione del gravame evidenziando che la delibera di consiliare n. 46 è stata pubblicata dal 10 settembre 2018 al 25 settembre 2018 all'Albo pretorio *on line* e che il D.D.G. n. 179 del 18 ottobre 2018 è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana (G.U.R.S.) n.48 del 9 novembre 2018. Anche il Dipartimento regionale urbanistica, con nota del 6 agosto 2019, n. 14567, ha trasmesso i documenti relativi al ricorso, riferendo per la sulla sua infondatezza. I ricorrenti non hanno fatto pervenire memorie di replica.

4.1. L'ULL evidenzia la pregiudiziale di irricevibilità del gravame *«poiché notificato oltre il termine dei 120 giorni sia rispetto alla delibera n. 46 del 30/7/2018, sia rispetto al Decreto n. 179 del 18 ottobre 2018»*, quest'ultimo pubblicato in pari data sul sito istituzionale del Dipartimento Urbanistica, autorità emanante, e il 9 novembre 2018 nella G.U.R.S., n. 48.

5. Il Collegio ritiene di dover procedere prioritariamente alla verifica della prospettata pregiudiziale di ricevibilità del ricorso, richiamando, preliminarmente le disposizioni normative sulla pubblicità degli atti applicabili alla fattispecie.

5.1. Il quadro normativo che disciplina la materia è costituito:

- dall'art. 12, commi 2 e 3, della legge Regione Siciliana 5 aprile 2011, n. 5, in materia trasparenza e pubblicità degli atti. Mentre il primo comma prevede che *«I soggetti di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 e successive*

modifiche ed integrazioni si adeguano alle disposizioni di cui agli articoli 21, 23 e 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69, relative agli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale», il secondo comma dispone che «Tutti gli atti della pubblica amministrazione sono pubblici ed assumono valore legale dal momento del loro inserimento nei siti telematici degli enti, a tal fine opportunamente pubblicizzati.»;

- per effetto del rinvio operato dall'articolo precedente, l'art. 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69, prevede, per quel che più direttamente attiene all'odierna questione, che *«1. A far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati. La pubblicazione è effettuata nel rispetto dei principi di eguaglianza e di non discriminazione, applicando i requisiti tecnici di accessibilità di cui all' articolo 11 della legge 9 gennaio 2004, n. 4. La mancata pubblicazione nei termini di cui al periodo precedente è altresì rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili»* e che *«1-bis. Per le finalità di cui al comma 1, gli elaborati tecnici allegati alle delibere di adozione o approvazione degli strumenti urbanistici, nonché delle loro varianti, sono pubblicati nei siti informatici delle amministrazioni comunali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».* Il comma 7, infine, *«È fatta salva la pubblicità nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e i relativi effetti giuridici...»;*

- dall'articolo 68 della legge Regione Siciliana 12 agosto 2014, n. 21, che, al comma 4, prevede che *«I decreti dirigenziali conclusivi di procedimenti amministrativi devono essere pubblicati per esteso nel sito internet della Regione siciliana, a pena di nullità dell'atto, entro il termine perentorio di sette giorni dalla data di emissione degli stessi.»;*

- dall'art. 3, comma 6-ter della legge Regione Siciliana 27 dicembre 1978, n. 71, ove si prevede «*che gli obblighi di pubblicazione di cui al comma 6-bis sono estesi a tutti i piani e programmi di governo del territorio di natura urbanistica, e loro varianti, previsti dalla vigente legislazione...*». Il comma 6-bis, prevede, infine, che la pubblicazione avvenga «*in applicazione e con le modalità previste dall'articolo 39 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*». Quest'ultima norma sancisce, al comma 1, un obbligo di pubblicazione non qualificato, il cui rispetto, ai sensi del successivo comma 3, costituisce condizione per l'acquisizione dell'efficacia degli stessi atti del governo del territorio.

5.2. Il Consiglio di Stato ha ritenuto, con riguardo al tema dell'integrazione di una efficace pubblicità dichiarativa valida ai fini della valutazione di piena conoscenza dell'atto che «*la pubblicazione sul sito istituzionale on line dell'ente che adotta l'atto, in mancanza di una disposizione normativa che attribuisca valore ufficiale a tale forma di ostensione, non può fondare alcuna presunzione legale di conoscenza. In questo senso viene inteso il disposto dell'art. 32 L. 69/2009 (cfr. Cons.Stato, sez. V, 08 maggio 2018, n. 2757 e 27 agosto 2014, n. 4384), e del tutto conforme è la previsione generale contenuta all'articolo 54, comma 4bis, del Codice dell'amministrazione digitale n. 82 del 2005 secondo cui "la pubblicazione telematica produce effetti di pubblicità legale nei casi e nei modi espressamente previsti dall'ordinamento". Dunque, la pubblicazione telematica dell'atto solo quando sia prevista e prescritta da specifiche determinazioni normative costituisce una forma di pubblicità in grado di integrare di per sé gli estremi della conoscenza erga omnes dell'atto pubblicato e di far decorrere il termine decadenziale di impugnazione (Cons. Stato, sez. V, 30 novembre 2015, n. 5398; Id., sez. IV, 26 aprile 2006, n. 2287). (Cons. Stato, Sez. III, 28 settembre 2018, n. 5570).*

5.3. Il Legislatore siciliano dopo aver statuito – tramite il rinvio operato dall'art. 12, comma 2, della l. r. n. 5/2011, all'art. 32 della l. n. 69/2009 – l'adeguamento per le pubbliche amministrazioni insulari (*Regione, enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione e/o comunque sottoposti a controllo, tutela o vigilanza della medesima,*

enti locali territoriali e/o istituzionali, nonché enti, istituti e aziende da questi dipendenti o comunque sottoposti a controllo, tutela o vigilanza, previsti dall'art. 1 della legge della Regione Siciliana 30 aprile 1991, n. 10) agli obblighi di pubblicazione nei propri siti informatici di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale, ha sancito, in modo espresso, al successivo comma 3, che gli atti emanati dalla pubblica amministrazione (regionale) acquistano valore legale, dal momento del loro inserimento nei siti telematici degli enti (così ribadendo, in senso rafforzativo, quanto previsto dallo stesso art. 32 richiamato) e ne ha previsto, a tal fine, ogni opportuna forma di pubblicità.

5.4. L'articolo 68, comma 4, della l.r. n. 21/2014, peraltro, al fine di perseguire maggiore trasparenza e tempestività alla comunicazione e alla conoscibilità dell'atto amministrativo, rafforza il succitato obbligo conformativo di pubblicazione, statuendo la nullità dei decreti dirigenziali conclusivi di procedimenti amministrativi, ove gli stessi non siano pubblicati nel sito internet della Regione Siciliana entro il termine perentorio di sette giorni dalla data di emissione degli stessi.

5.5. In conclusione, la disciplina introdotta dall'art. 3, commi 6-*bis* e 6-*ter* della legge della Regione Siciliana 27 dicembre 1978, n. 71, in precedenza esaminata, nulla dispone, in deroga alla disciplina generale sopra richiamata, circa la pubblicazione nella G.U.R.S. dei piani e programmi di governo del territorio di natura urbanistica, e loro varianti, previsti dalla vigente legislazione, richiamando, a tal fine, che la pubblicazione avvenga *«in applicazione e con le modalità previste dall'articolo 39 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33»*. Quest'ultima norma sancisce, giova ripeterlo, al comma 1, un obbligo di pubblicazione non qualificato, il cui mero rispetto, ai sensi del successivo comma 3, costituisce condizione per l'acquisizione dell'efficacia degli stessi atti del governo del territorio.

Nel silenzio del Legislatore regionale, circa l'obbligo di pubblicazione nella G.U.R.S., i provvedimenti in parola, pertanto, acquistano valore ufficiale, dal

momento della pubblicazione nei siti telematici degli enti e, per l'effetto, anche ai fini della decorrenza del termine per impugnare.

5.6. Il Collegio, verificato che l'impianto normativo appena citato attribuisce espressamente valore legale agli atti e ai provvedimenti amministrativi dal momento della loro pubblicazione sui siti informatici delle pubbliche amministrazioni insulari, non prevedendo un obbligo di espressamente la pubblicazione nella G.U.R.S. ai fini dell'adempimento degli obblighi di pubblicità legale, non può che pervenire, anche in considerazione dell'orientamento giurisprudenziale citato (vedi *supra*, n. 5.3.), alla conclusione che l'effetto conoscitivo opponibile *erga omnes* del decreto impugnato, adottato dall'Amministrazione regionale resistente, decorra dalla data di pubblicazione nel sito *web* istituzionale avvenuta il 18 ottobre 2018.

6. Il ricorso oggi in esame, proposto tardivamente, è, pertanto, come rilevato dall'ULL referente, irricevibile, anche rispetto alla data di pubblicazione nella G.U.R.S., con lo stesso provvedimento disposta, la quale, si ribadisce, non può, in ogni caso, che costituire una forma ulteriore di pubblicità notizia.

Non risulta concedibile ai ricorrenti l'errore scusabile, tenuto conto che nello stesso provvedimento sono indicate le autorità e i termini entro i quali ricorrere e non essendo tenuto il Comune a rispondere direttamente agli interessati circa le determinazioni assunte sulle osservazioni presentate a seguito della pubblicazione del progetto di Piano sull'Albo pretorio *on line*. Omissione questa, paventata dai ricorrenti a motivo del ritardo nella presentazione del presente gravame, peraltro non circostanziata con l'indicazione delle norme che sarebbero state violate.

7. Fermo restando la superiore e preminente pregiudizialità di irricevibilità, il Collegio rileva che il ricorso sarebbe, comunque, infondato.

7.1. Con l'unico motivo di ricorso si eccepisce, infatti, l'illegittimità del P.R.G., qui impugnato *in parte qua*, in quanto il Comune non avrebbe indicato le ragioni di pubblico interesse poste a base del provvedimento, vieppiù necessarie alla luce dell'affidamento riposto dalle parti ricorrenti nel rilascio da parte dello stesso

Comune del titolo abilitativo richiesto per l'edificazione dell'abitazione familiare. Orbene, quanto alla lamentata lesione del legittimo affidamento invocata dai ricorrenti, dalla documentazione versata in atti, risulta che il procedimento per il rilascio del titolo edilizio indicato, si sia interrotto con la nota prot. n. 4656/cc/2014, del 2 settembre 2014, con la quale il Comune resistente, espresso il parere favorevole all'intervento proposto, invitava gli odierni ricorrenti a presentare entro 90 giorni una dettagliata documentazione integrativa al fine del rilascio della concessione edilizia e che, in attesa della trasmissione della stessa, la pratica rimaneva sospesa.

Nel proprio rapporto il Comune resistente dà conto che i ricorrenti non abbiano più dato seguito a detta richiesta. Da ciò non può che evincersi che non si sia, al tempo, potuta consolidare nei ricorrenti una concreta aspettativa al rilascio della concessione, stante il mancato assolvimento dell'onere di produrre la documentazione necessaria per l'espletamento degli ulteriori e doverosi accertamenti incombenti sul Comune al fine di evadere positivamente la richiesta.

Pur volendo accedere, infatti, alla tesi prospettata nel ricorso, e sostenuta dalla giurisprudenza nello stesso citata (Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 2019, n 1831), il Collegio non avrebbe potuto ravvisare, per la fattispecie in esame, nel semplice rilascio del parere favorevole sull'intervento edilizio da parte del Comune, il concretizzarsi di una situazione di aspettativa meritevole di specifica considerazione, ai fini della lamentata omissione di una motivazione "*rafforzata*" circa l'imposizione del vincolo di cui si discute, a fronte della successiva inerzia manifestata dai ricorrenti nella coltivazione del procedimento avviato.

Occorre, infatti, prendere atto, al riguardo, come non sia seguita da parte dei ricorrenti alcuna trasmissione della documentazione necessaria al rilascio della relativa concessione edilizia, stante il loro esclusivo interesse di portare a conclusione l'iter procedimentale avviato.

Detta inconfutata circostanza ha determinato che l'iter procedimentale in argomento

sia rimasto sospeso ben oltre il termine concesso (90 giorni), o ragionevolmente accettabile, per aderire a quanto sostenuto dai ricorrenti. E ciò in coerenza con principi di speditezza, economicità ed efficienza, che devono improntare l'azione della pubblica amministrazione e che impongono di definire celermente i procedimenti amministrativi.

Il Collegio ritiene pertanto, diversamente da quanto sostenuto dai ricorrenti, che nella fattispecie prospettata, il tempo trascorso senza che gli interessati abbiano dato ulteriore impulso all'appena citato iter procedimentale per il rilascio del permesso di costruire, non avrebbe, comunque, permesso il concretizzarsi di quelle situazioni che «*abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifica considerazione*», che l'Amministrazione avrebbe dovuto tenere in debito conto in sede di motivazione della diversa destinazione impressa all'area di loro proprietà.

7.2. Per altro verso i ricorrenti, nel lamentare l'illegittimità della motivazione addotta dall'Amministrazione resistente, in risposta alla loro opposizione, di adibire il fondo a «*parcheggio pubblico a servizio dell'edificazione contermina in una zona scarsamente dotata di tali attrezzature*» – riportata nella relativa scheda n. 12 delle controdeduzioni dell'Ufficio di Piano del Comune e trasmesse al Dipartimento regionale per l'Urbanistica, richiamata *per relationem* nel provvedimento impugnato (pag. 8), nonché sinteticamente citata nella tabella nello stesso contenuta (pag. 6) – non deducono, tuttavia, con l'odierno ricorso, alcun diverso elemento, sia di natura tecnica, sia di opportunità, tale da rendere apprezzabile in concreto al Collegio l'invocata illegittimità della scelta qui contestata e in grado di confutarne i lamentati presupposti.

Tenuto conto che il Piano regolatore si qualifica come atto generale discrezionale, sindacabile soltanto per macroscopica illogicità o irragionevolezza, anche la censura in parola sarebbe andata, pertanto, incontro ad un parere di infondatezza.

Secondo il pacifico (e risalente, ma immutato) orientamento giurisprudenziale, infatti, non sussiste la necessità di particolari motivazioni a sostegno delle scelte

urbanistiche del Comune,

essendo sufficiente il mero richiamo ai criteri e principii ispiratori del piano. Nel caso di specie la motivazione delle scelte del Comune è stata, peraltro, resa ulteriormente esplicita proprio nelle appena citate controdeduzioni con cui è stata respinta l'osservazione prospettata, ove, pur in forma sintetica, si dà conto delle valutazioni di merito (esigenza di un parcheggio pubblico in zona scarsamente dotata) sottese alla determinazione nello specifico adottata, e che, come tali, sfuggono al sindacato di legittimità di questo Collegio.

8. In relazione a quanto si qui considerato il ricorso è da ritenersi irricevibile ed è, in ogni caso, infondato.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere dichiarato irricevibile, con assorbimento dell'istanza cautelare.

L'ESTENSORE
Vincenzo Callea

IL PRESIDENTE
Gabriele Carlotti

IL SEGRETARIO

Giuseppe Chiofalo