



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8885 del 2018, proposto da Biocasa s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Vincenzo Antonucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

La Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

il Comune di Rocca di Mezzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Camerini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale delle Milizie, 1;

l'Associazione Lipu – Lega Italiana Protezione Uccelli, Associazione Italia Nostra Onlus, l'Associazione Mountain Wilderness Italia Onlus, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Herbert Simone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Provincia de L'Aquila ed il Parco Naturale Regionale Sirente Velino, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo – Sede de L'Aquila, n. 362 del 10 settembre 2018, resa tra le parti, concernente un piano di lottizzazione per edifici residenziali.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Abruzzo, del Comune di Rocca di Mezzo e delle Associazioni Lipu – Lega Italiana Protezione Uccelli, Italia Nostra Onlus e Mountain Wilderness Italia Onlus;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2019 il Cons. Luca Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Vincenzo Antonucci per sé e su delega dell'avvocato Francesco Camerini, Herbert Simone e l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio è il piano di lottizzazione convenzionato ad iniziativa privata per la realizzazione di edifici residenziali in un'area sita in Comune di Rocca di Mezzo, località "*Prato della Madonna*", ricompresa nel perimetro dell'area protetta "*Parco Regionale Sirente Velino*", di un SIC e di una ZPS.

2. Con ricorso avanti il T.a.r. per l'Abruzzo – Sede de L'Aquila, le associazioni Lipu – Lega Italiana Protezione Uccelli, Italia Nostra Onlus e Mountain Wilderness Italia Onlus hanno impugnato:

- con il ricorso introduttivo, le delibere del consiglio comunale del Comune di Rocca di Mezzo n. 8 del 3 marzo 2011 e n. 41 del 21 dicembre 2011, recanti rispettivamente l'adozione e l'adozione definitiva del piano, nonché il previo parere

positivo di compatibilità ambientale espresso dal comitato regionale CCR VIA con nota prot. n. 2391 del 17 aprile 2014 (che, a differenza del parere reso dall'Ente Parco con nota prot. n. 33 del 7 gennaio 2014, esprimeva un giudizio positivo di compatibilità ambientale dell'intervento, sia pure con prescrizioni);

- con due successivi ricorsi per motivi aggiunti, la delibera del consiglio comunale del Comune di Rocca di Mezzo n. 24 del 29 luglio 2016 (pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione in data 12 aprile 2017), recante l'approvazione definitiva del piano.

Nel ricorso introduttivo si sosteneva l'illegittimità del parere positivo espresso dal comitato regionale CCR VIA prot. n. 2391 del 17 aprile 2014 (con conseguente illegittimità derivata delle delibere di adozione) ed il contrasto del piano con le NTA del sovra-ordinato piano regionale paesistico, che non consentirebbero l'uso residenziale dell'area *de qua*.

Nei ricorsi per motivi aggiunti (il secondo dei quali svolto a seguito del deposito, da parte del Comune, della documentazione allegata alla delibera di approvazione del piano), si ribadivano le doglianze già formulate con il ricorso introduttivo e, inoltre, si lamentava l'assenza del nulla-osta dell'Ente Parco previsto dalla l. n. 394 del 1991 ed il contrasto del piano tanto con il pregresso parere dell'Ente Parco prot. n. 33 del 7 gennaio 2014, quanto con le misure di mitigazione dell'impatto ambientale contemplate dalla sopravvenuta delibera di Giunta Regionale n. 877 del 27 dicembre 2016.

3. Con la sentenza indicata in epigrafe, il T.a.r. ha così disposto:

- ha dichiarato improcedibile il ricorso principale a causa della sopravvenuta emanazione della delibera di approvazione del piano;
- ha accolto la censura di contrasto della delibera di approvazione del piano con le misure previste nella delibera giuntale regionale n. 877, svolta nel secondo ricorso per motivi aggiunti, e, assorbite le restanti doglianze, ha annullato la citata delibera del Consiglio comunale del Comune di Rocca di Mezzo n. 24 del 29 luglio 2016.

Il T.a.r., in particolare, ha osservato che:

- *“nel corso del procedimento e, precisamente, nell’intervallo fra l’adozione e l’approvazione del piano, la Regione ha approvato, con la delibera di Giunta n. 877 del 27 dicembre 2016, le misure generali di conservazione per la tutela dei siti della Rete natura 2000 della Regione Abruzzo che comprende 54 SIC e 5 ZPS, fra i quali è compreso il “Prato della Madonna” interessato dalla lottizzazione per cui è causa, come si evince dalla nota prot. n. 823 del 2 febbraio 2017 del Comune resistente inviata alla Regione proprio per avere chiarimenti sull’applicabilità al procedimento in corso della citata delibera n. 877/2016”;*

- *“detta delibera ha un contenuto certamente normativo perché introduce disposizioni generali e astratte direttamente applicabili alle amministrazioni e ai singoli, integrando e, se più restrittive, prevalendo su previsioni normative definite dagli strumenti di regolamentazione e di pianificazione esistenti (punto 4 del dispositivo) e ponendo prescrizioni, obblighi e divieti (all. 2 secondo alinea lettere a) e b) d.G.R. n. 877/2016)”;*

- *“essa si applica pertanto ratione temporis, come parametro di legittimità, ai procedimenti in corso non ancora conclusi e, deve ritenersi senz’altro rilevante ai fini della compiuta verifica di compatibilità dell’intervento anche con i vincoli comunitari dei quali costituisce diretta attuazione”.*

In sostanza, il T.a.r. ha, nel merito, ritenuto che la delibera giuntale regionale n. 877 del 27 dicembre 2016 abbia natura normativa e, in quanto adottata allorché il procedimento di approvazione del piano non era ancora concluso, ne costituisca parametro di legittimità: il contrasto del piano con siffatta delibera determinerebbe, dunque, l’illegittimità della relativa delibera di approvazione.

Il T.a.r. ha altresì incidentalmente affermato, con riferimento alla seconda doglianza svolta nel ricorso introduttivo, che le NTA del piano paesistico regionale, *“nella parte in cui consentono gli uso agricolo, forestale, pascolivo, turistico e tecnologico”* nell’area de qua, sarebbero *“derogate dalla più rigorosa disciplina posta dalla delibera giuntale n. 877”.*

4. Nel ricorso in appello la società Biocasa s.r.l., premesso di avere presentato il piano nel 2007, osserva in fatto che è vero che, dopo la delibera di approvazione del piano, il Comune inviò gli atti alla Provincia per l'ulteriore corso del procedimento (in particolare, per l'acquisizione del relativo parere), ma l'Ente provinciale, con nota dell'8 febbraio 2017, sostenne di avere già dato il proprio parere con pregressa nota del 22 maggio 2012 e che, dunque, il procedimento fosse già concluso, mancando solo la pubblicazione dell'approvazione sul Bollettino Ufficiale della Regione e la notifica ai proprietari interessati.

La società Biocasa aggiunge, altresì, che pure la Regione, nel riscontrare la richiesta del Comune relativa alla questione dell'applicazione al piano *de quo* delle misure di mitigazione ambientale previste dalla sopravvenuta delibera giunta regionale n. 877, sostenne, con nota del 9 marzo 2017, che il procedimento fosse già concluso e che, comunque, la Regione si fosse già espressa con il richiamato parere del comitato CCR VIA prot. n. 2391 del 17 aprile 2014.

Anche sulla scorta di tali rilievi la società Biocasa avanza le seguenti censure:

- tardività del secondo ricorso per motivi aggiunti svolto in primo grado, che si sarebbe dovuto notificare entro i sessanta giorni dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione della richiamata delibera giunta n. 877, avvenuta in data 29 marzo 2017, in quanto la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione, in data 12 aprile 2017, della delibera consiliare comunale di approvazione del piano di lottizzazione avrebbe natura di atto meramente confermativo;
- inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio di prime cure e dei successivi ricorsi per motivi aggiunti, difettando la contestuale impugnazione della cennate note della Provincia e della Regione rispettivamente dell'8 febbraio 2017 e del 9 marzo 2017;
- erroneità della motivazione della sentenza di prime cure, giacché la citata delibera giunta n. 877 non sarebbe intervenuta "*nell'intervallo fra l'adozione e l'approvazione del piano*", bensì dopo l'approvazione stessa, ossia a procedimento concluso;

- difetto di istruttoria quanto all'effettiva violazione, da parte del piano, delle misure di tutela previste dalla riferita delibera giuntale regionale;
- erroneità della motivazione della sentenza di prime cure in ordine all'inapplicabilità nell'area *de qua* delle previsioni del piano paesistico.

5. Si sono costituiti la Regione Abruzzo, il Comune di Rocca di Mezzo e le associazioni ricorrenti in prime cure.

Le associazioni ripropongono le censure assorbite in primo grado e, quanto alle argomentazioni svolte *ex adverso*, osservano che:

- il secondo ricorso per motivi aggiunti sarebbe tempestivo, in quanto spedito per la notifica in data 7 giugno 2017, ossia entro i sessanta giorni dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione della delibera consiliare comunale di approvazione del piano di lottizzazione, avvenuta il 12 aprile 2017, che non avrebbe affatto natura di atto meramente confermativo;
- le note della Provincia e della Regione non avrebbero natura provvedimento e, comunque, il motivo non sarebbe stato sollevato in prime cure;
- al momento dell'emanazione della delibera giuntale in questione il procedimento non era ancora terminato, come è evidente dalle richieste rivolte dal Comune alla Provincia (28 dicembre 2016) ed alla Regione (2 febbraio 2017);
- il contrasto del piano con le misure di mitigazione ambientale recate dalla delibera giuntale n. 877 sarebbe palese, giacché l'intervento insiste all'interno di un SIC ove vi sarebbe l'habitat di una specie vegetale a rischio (la *Klasea lycopifolia*) e, per di più, gli edifici dovrebbero sorgere proprio nei pressi di una distesa di tale pianta.

Alla camera di consiglio del 29 novembre 2018 il ricorso è stato rinviato al merito su accordo delle parti.

In vista della trattazione nel merito la società ricorrente, il Comune e le associazioni hanno versato in atti difese scritte.

Il ricorso è, quindi, stato discusso alla pubblica udienza del 13 giugno 2019 e,

all'esito, è stato trattenuto in decisione.

6. Il ricorso risulta infondato.

Il Collegio osserva quanto segue, seguendo l'ordine delle censure articolate da parte ricorrente.

7. Il secondo ricorso per motivi aggiunti svolto in prime cure non è tardivo.

In termini generali, la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione costituisce un adempimento ascrivibile alla fase integrativa dell'efficacia, mentre la nozione di atto meramente confermativo attiene all'esercizio di poteri di amministrazione attiva (ossia, nel caso dei procedimenti di pianificazione, alla fase costitutiva).

Nel caso di specie, inoltre, la delibera giuntale n. 877 costituisce parametro di legittimità della delibera consiliare di approvazione del piano: la relativa pubblicazione, pertanto, non può rilevare quale *dies a quo* del termine per l'impugnazione di tale delibera consiliare.

Il termine per l'impugnativa della delibera consiliare *de qua*, dunque, decorreva dalla data della relativa pubblicazione sul richiamato Bollettino (12 aprile 2017) e, nella specie, risulta rispettato, posto che il cennato ricorso è stato spedito per la notifica in data 12 giugno 2017.

8. Le note della Provincia e della Regione non hanno natura provvedimentale, atteso che non hanno comportato l'esercizio di poteri amministrativi connotati da imperatività, ma, al contrario, si sono inserite, con mero carattere endo-procedimentale, nell'ambito del più vasto ed articolato procedimento di pianificazione, di cui costituiscono un semplice segmento: la mancanza della relativa impugnazione, dunque, non determina l'inammissibilità del ricorso.

9. La delibera giuntale n. 877 del 27 dicembre 2016 è applicabile al procedimento *de quo*.

Il Collegio osserva che lo stesso Comune aveva, con note del 28 dicembre 2016 e 2 febbraio 2017, rivolto richieste rispettivamente alla Provincia ed alla Regione nell'esplicito assunto che il procedimento non fosse ancora concluso.

In particolare, con nota del 28 dicembre 2016 il Comune aveva sollecitato alla Provincia la formulazione del parere di competenza, mentre con successiva nota del 2 febbraio 2017 il Comune aveva chiesto alla Regione delucidazioni circa l'applicabilità al procedimento *de quo* della sopravvenuta delibera giuntale n. 877.

Più in particolare, dunque, il Comune:

- da un lato riteneva non ancora acquisito il parere provinciale, con conseguente incompletezza istruttoria;

- dall'altro dichiarava espressamente di non ritenere concluso il procedimento, posto che, nel manifestare alla Regione il dubbio circa l'applicabilità dell'intervenuta delibera giuntale, osservava che *“l'Ufficio tecnico comunale inviava la necessaria documentazione per il prosieguo della procedura di approvazione alla Provincia in data 28/12/2016 ed è in attesa di parere definitivo”*.

A prescindere, dunque, dal contenuto della risposta dei due Enti sovra-ordinati, la volontà pianificatoria era *per tabulas* ancora in corso di formazione al momento dell'emanazione della delibera n. 877.

A tutto concedere ed in linea puramente teorica, il procedimento potrebbe dirsi sostanzialmente concluso allorché la Provincia, con nota dell'8 febbraio 2017, ebbe a comunicare che *“non necessita un nuovo parere da parte dell'Ufficio scrivente”*, o meglio ancora allorché la Regione, con nota del 9 marzo 2017, rese noto di condividere l'assunto della Provincia: a quelle date, tuttavia, la delibera giuntale regionale n. 877 era già stata emanata.

10. Quanto, infine, al contrasto del piano con la delibera regionale n. 877, giova osservare in primo luogo che tale delibera, in diretta – e doverosa – applicazione del diritto UE (direttive 1992/43/CEE “Habitat” e 2009/147/CE “Uccelli”), reca misure minime di conservazione ambientale relative ai siti SIC e ZPS di valenza generale, applicazione immediata e carattere *“vincolante ai fini della redazione di piani, programmi, progetti e per la realizzazione di interventi, opere ed attività”*.

La delibera fa salve, *pro futuro*, le sole *“ulteriori specifiche misure regolamentari*

più restrittive” che dovessero in seguito essere emanate con riferimento a ciascun SIC o ZPS (cfr., sul punto, la richiamata nota regionale del 9 marzo 2017).

Con riferimento agli ambiti territoriali ricompresi in SIC e ZPS, dunque, la delibera prevale su ogni altra regolamentazione precedente (anche di natura pianificatoria) di carattere meno restrittivo ed è derogabile *in melius* solo dalle future discipline dettate, con riferimento ad ogni SIC o ZPS, dal relativo Ente gestore.

Per quanto qui di interesse, la delibera vieta di *“convertire ad altri usi le superfici a prato permanente e a pascolo permanente di cui all’art. 4, par. 1, lettera h) del regolamento UE n. 1307/2013, se non per fini di recupero di habitat di interesse comunitario ... fatto salvo l’obbligo della procedura di valutazione di incidenza”*.

A sua volta, il regolamento UE 1307/2013 definisce *“prato permanente”* il *“terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, naturali (spontanee) o coltivate (seminate), e non compreso nell’avvicendamento delle colture”*.

Come evidente, la nozione in parola è di natura naturalistico-descrittiva e di derivazione comunitaria e, pertanto, da un lato è insensibile alla classificazione urbanistica data dallo strumento di pianificazione comunale generale, dall’altro è insuscettibile di interpretazione ad opera dell’Amministrazione nazionale; di converso, la locuzione *“fatto salvo l’obbligo della procedura di valutazione di incidenza”* sta semplicemente a significare che, fermi i divieti esposti, è sempre in ogni caso necessaria (anche) la procedura di valutazione di incidenza.

Le associazioni ricorrenti in prime cure hanno prodotto materiale cartografico di origine UE, non specificamente né documentalmente contestato *ex adverso*, da cui si evince che l’area *de qua* è costituita da una *“superficie ad inerbimento spontaneo, comunemente non lavorata”*, habitat elettivo della specie vegetale a rischio *“Klasea lycopifolia”*, di cui è certa la presenza nel contesto.

Invero, l’Ente Parco, nel parere prot. n. 33 del 7 gennaio 2014, aveva osservato che *“nell’area interessata dall’intervento è presente la Klasea lycopifolia, rarissima composita tutelata dalla Direttiva habitat 43/92/CEE prioritaria recentemente*

inserita come specie a rischio nella lista rossa della flora italiana e che pertanto l'intervento non può escludere effetti diretti ed indiretti pregiudizievoli all'integrità dei siti in cui la specie è presente".

Di converso, la stessa società proponente aveva precisato che *"la realizzazione del piano di lottizzazione avrà impatti negativi significativi sull'integrità del sito ma esclusivamente per il suo ruolo nella conservazione della Klasea lycopifolia"*, tanto che lo stesso comitato regionale CCR VIA, nel parere prot. n. 2391 del 17 aprile 2014, premesso che *"la realizzazione del piano comporterà la perdita di circa due ettari di prati-pascolo"*, aveva previsto specifiche misure di mitigazione volte a *"preservare le tre stazioni di Klasea lycopifolia indicate (tutelando così i circa 200 esemplari presenti) e che sono interne o limitrofe al sito di progetto"*.

La presenza nell'area della specie vegetale a rischio e l'insistenza del divisato progetto su una superficie interessata dall'insediamento di tale specie costituiscono, dunque, dati processualmente accertati.

11. Conseguentemente, la delibera del consiglio comunale del Comune di Rocca di Mezzo n. 24 del 29 luglio 2016, recante l'approvazione del piano di lottizzazione *de quo*, è illegittima per contrasto con la delibera di Giunta Regionale n. 877 del 27 dicembre 2016: invero, il ricorso per motivi aggiunti con cui, in primo grado, è stata proposta la relativa censura era tempestivo ed ammissibile, la delibera giuntale costituisce parametro di legittimità della delibera comunale impugnata, sussiste contrasto fra le misure di mitigazione delineate, con valenza generale ed inderogabile, dalla delibera regionale e le previsioni di piano recate dalla delibera comunale impugnata.

La conferma dell'impianto argomentativo della sentenza impugnata rende superfluo scrutinare le ulteriori doglianze svolte in prime cure (sia nel ricorso introduttivo, sia nei ricorsi per motivi aggiunti) dalle associazioni ambientaliste ed in questa sede riproposte, nonché le relative difese formulate dalla società Biocasa.

Il Collegio osserva, incidentalmente, che il motivo di appello svolto dalla società

Biocasa circa l'assunta conformità del piano al sovra-ordinato piano paesistico afferisce, in realtà, ad una censura svolta in prime cure dalle associazioni ricorrenti che è stata dichiarata assorbita e che è rimasta estranea all'impianto motivazionale della sentenza gravata (che vi ha operato, nella parte finale, un mero cenno privo di alcun concreto rilievo decisionale).

Restano ferme le successive determinazioni amministrative sulla vicenda, subordinate ad approfondimenti istruttori che consentano di escludere ogni possibile e ragionevole incidenza negativa, diretta o indiretta, per la menzionata specie vegetale.

12. Per le esposte ragioni il ricorso in appello va, quindi, rigettato.

Le spese di lite del secondo grado del giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 8885 del 2018, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la società Biocasa s.r.l. a rifondere alle Associazioni Lipu – Lega Italiana Protezione Uccelli, Italia Nostra Onlus e Mountain Wilderness Italia Onlus, con il vincolo della solidarietà attiva, le spese di lite, liquidate in complessivi €3.000,00 (euro tremila/00), oltre oneri di legge.

Compensa le spese nei restanti rapporti tra le parti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2019, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

L'ESTENSORE
Luca Lamberti

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO