

Numero 00395/2023 e data 05/09/2023 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 18 luglio 2023

NUMERO AFFARE 00195/2022

OGGETTO:

Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale.

Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana proposto dal Comune di Tremestieri Etneo, in persona del Sindaco *p.t.*, rappresentato e difeso dall'avv. C. Elio Guarnaccia, contro l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, il Dipartimento regionale urbanistica e la Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali dell'A.R.T.A., avverso il decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale urbanistica n. 61 del 28 febbraio 2022, di assoggettamento alla procedura di valutazione ambientale strategica della proposta di "Piano Urbanistico Commerciale - Variante allo strumento urbanistico ai sensi del 5° comma dell'art. 5 della L.R. n. 28 del 22/12/99", di cui al procedimento denominato CT 53-2. Istanza di sospensione.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 10076/105.22.8 in data 16 maggio 2023, 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 Martines.

Premesso e considerato

1. Il Comune di Tremestieri Etneo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. C. Elio Guarnaccia, con atto notificato a mezzo p.e.c. il 28 giugno 2022 all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, al Dipartimento regionale urbanistica, alla Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali dell'A.R.T.A. e all'Ufficio legislativo e legale, ha proposto ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana per l'annullamento, previa sospensione cautelare:

- del decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale urbanistica n. 61 del 28 febbraio 2022, con il quale è stato disposto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., in conformità al parere della Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale n. 192 del 30 giugno 2021, di assoggettare alla procedura di valutazione ambientale strategica (V.A.S.) la proposta del Comune di Tremestieri Etneo di "Piano Urbanistico Commerciale - Variante allo strumento urbanistico ai sensi del 5° comma dell'art. 5 della L.R. n. 28 del 22/12/99", di cui al procedimento denominato CT 53-2;

- del suddetto parere della Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale n. 192 del 20 (*recte*, 30) giugno 2021;
- di ogni altro presupposto, successivo, connesso o consequenziale.

2. Il Comune ricorrente espone di avere adottato nel 2011 il piano regolatore generale e gli strumenti attuativi, incluso il Piano Urbanistico Commerciale.

Nel 2012 è stato approvato dalla Regione lo strumento urbanistico generale, esente da V.A.S., con esclusione del Piano Urbanistico Commerciale, «*che era stato in precedenza stralciato in quanto assoggettato a V.A.S.*».

Il Piano Urbanistico Commerciale, a seguito di parere motivato dell'Amministrazione regionale, veniva modificato in ossequio alle indicazioni della Regione e veniva avviato l'*iter* di verifica di assoggettabilità a V.A.S., trasmettendo nel 2020 il rapporto preliminare ambientale all'Assessorato.

Il Dipartimento regionale ha avviato la fase di consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale ai sensi dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006.

La Soprintendenza BB.CC.AA. di Catania e l'Ufficio del Genio civile di Catania hanno espresso parere positivo.

La Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali «*inaspettatamente*» ha reso il parere motivato n. 192/2021, con il quale ha disposto l'assoggettabilità alla procedura di V.A.S. della variante al Piano Urbanistico Commerciale.

Con il decreto dirigenziale impugnato, «*quando erano trascorsi già quasi due anni dall'avvio del procedimento*», sulla scorta del parere della Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali, «*valutata la superficie totale interessata dai Comparti pari ad ha 293.634 è di ragguardevole estensione e comporta la trasformazione dei suoli da aree agricole residuali o incolti in aree a destinazione produttiva*» e «*valutata la grande estensione della superficie*

interessata dalla variante, che produce un notevole consumo di suolo, anche in considerazione degli obiettivi posti dalla L.R. n. 19/2020», è stata decretata definitivamente l'assoggettabilità alla procedura di V.A.S. della proposta di variante.

3. Il ricorso è affidato ai seguenti rubricati motivi di diritto.

3.1. *«Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 comma 6 del d.lgs. n. 152/2006 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 comma 3 del d.lgs. n. 152/2006 - Difetto di motivazione - Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. Illegittimità del parere di assoggettabilità alla V.A.S., in quanto relativo a variante meramente conformativa alle prescrizioni della precedente V.A.S.».*

L'originario Piano Urbanistico Commerciale - nell'ambito della procedura di V.A.S., a seguito del parere motivato dell'Amministrazione regionale - era stato modificato nel senso auspicato dalla Regione, nonché in conformità alle previsioni del piano regolatore generale.

Nel decreto dirigenziale impugnato e nel recepito parere della Commissione tecnica specialistica non si evincono, in violazione delle norme rubricate, le ragioni della ritenuta assoggettabilità a V.A.S. del piano in relazione ad *«impatti significativi di tale strumento sul piano ambientale»* che non sono stati precedentemente considerati dalla pianificazione sovraordinata.

Al contrario, nello stesso parere della Commissione tecnica specialistica si evidenzia che la variante di cui trattasi *«risulta coerente con lo strumento urbanistico generale».*

Considerato che con le modifiche introdotte si è soltanto ottemperato alle prescrizioni della V.A.S. del 2012, il provvedimento impugnato determina *«un aggravio inutile del procedimento, in contrasto con fondamentali esigenze di celerità ed economicità dell'azione amministrativa».*

3.2. *«Eccesso di potere per travisamento dei fatti - Difetto di istruttoria e motivazione - Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza ed illogicità. Errore sulla quantificazione dell'estensione dell'area oggetto della variante.»*.

Il Comune ricorrente afferma che la decisione di assoggettabilità a V.A.S. della variante in questione è inficiata dall'errore della Commissione tecnica specialistica sulla estensione della superficie totale interessata dai comparti: non ha (ettari) 293.634 come ritenuto, ma mq. 293.634.

Si tratterebbe di *«un macroscopico errore»* che ha avuto un peso determinante sulla valutazione della rilevanza, sotto il profilo ambientale, della trasformazione dei suoli in aree a destinazione produttiva.

3.3. *«Difetto di istruttoria e motivazione sotto altro profilo - Eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità - Eccesso di potere per contraddittorietà - Violazione del principio di proporzionalità - Violazione e falsa applicazione della l.r. n. 19/2020. Infondatezza dei rilievi circa la presunta trasformazione delle aree verdi e sul presunto eccessivo consumo di suolo.»*.

Secondo il ricorrente la ritenuta assoggettabilità a V.A.S. della variante *de quo* in ragione della *«presunta trasformazione delle aree verdi»* e del *«presunto consumo di suolo»* non è assolutamente supportata né a livello istruttorio né sul piano motivazionale.

Per quanto concerne la trasformazione delle aree verdi in aree urbanizzate, il Comune sostiene che, come si evince dallo stesso parere della Commissione tecnica specialistica e dalla relazione della variante di P.U.C., le aree interessate dalla variante medesima - alcune delle quali destinate a verde agricolo dallo strumento urbanistico *«in vista della successiva approvazione del P.U. Commerciale»* - già ricadono *«in un contesto urbanizzato con edilizia a carattere commerciale e residenziale»*.

Con riferimento, in particolare, alla questione dell'eccessivo consumo di suolo, osserva che il piano in questione non è in contrasto con gli obiettivi di riduzione del

consumo di suolo, attraverso il riuso e la rigenerazione urbana, che gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica devono perseguire ai sensi dell'art. 5 della legge regionale n. 19/2020.

Al riguardo, rappresenta che, in sede di variante, *«in ossequio ai dettami della precedente V.A.S.»*, la superficie del P.U.C. è stata ridotta del 27% rispetto a quanto previsto originariamente, peraltro in relazione a terreni già considerati *«conformi ai parametri ambientali»*, in quanto *«antropizzati o in disuso»*.

Il Comune, pertanto, denuncia l'illegittimità del decreto impugnato sotto il profilo del difetto di motivazione e della contraddittorietà.

3.4. *«Istanza di sospensione cautelare ex art. 4 comma 3 della L. n. 205/2000»* e istanza di *«audizione delle parti ... a sensi dell'art. 12 comma 1 lettera c) della L.R. 7/2019»*.

Il Comune ricorrente, ritenendo sussistenti i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, in relazione all'*«enorme ritardo che l'assoggettabilità alla V.A.S. genererebbe nell'adozione della variante al Piano Urbanistico Commerciale, bloccando di fatto lo sviluppo atteso dell'area in questione»*, chiede che venga disposta la sospensione cautelare degli atti impugnati e *«l'audizione delle parti innanzi al C.G.A.R.S. ai sensi dell'articolo 12 comma 1 lettera c) della l.r. n. 7/2019»*.

4. Il Dipartimento dell'Urbanistica dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, con p.e.c. del 28 luglio 2022, 4 e 30 agosto 2022, ha inviato la documentazione utile per la trattazione del gravame e il rapporto previsto dall'art. 9 del d.P.R. n. 1199/1971.

Il Dipartimento regionale ha comunicato che il Comune ricorrente ha notificato ricorso giurisdizionale avverso i medesimi atti impugnati in questa sede straordinaria, ma che il ricorso non è stato depositato presso il T.A.R.; ha trasmesso, *«per la difesa dell'Amministrazione»*, il parere tecnico giuridico reso il 25 agosto 2022 dalla

Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale.

Nel suddetto parere, riepilogati i fatti che hanno condotto all'adozione del decreto impugnato, è stata eccepita l'inammissibilità del ricorso per la *«mancata disamina di tutte le motivazioni che sorreggono i provvedimenti emessi»*, che sono state contestualmente riportate; è stata sostenuta l'insindacabilità della decisione di assoggettare a V.A.S. il piano, in quanto essa costituisce un atto di discrezionalità tecnica e amministrativa, di cui il ricorrente non ha dimostrato i vizi di macroscopico travisamento del dato fattuale o di palese illogicità.

In ogni caso, nel suddetto parere è stato evidenziato che l'Amministrazione regionale ha solo ravvisato la necessità di un ulteriore approfondimento dell'incidenza della progettualità proposta sull'ambiente.

Infine, sono stati illustrati i motivi per cui si ritiene che le censure dedotte in ricorso non siano fondate.

5. Con d.P.Reg. n. 17 del 9 gennaio 2023, in conformità al parere n. 542/2022, reso nell'adunanza delle Sezioni riunite del 15 novembre 2022, è stata respinta la misura cautelare richiesta.

6. Con nota n. 2276 dell'1 febbraio 2023, l'Ufficio legislativo e legale ha comunicato al Comune ricorrente di aver completato l'acquisizione della documentazione utile alla decisione del gravame, concedendo un termine per l'esercizio del diritto d'accesso e per la presentazione di eventuali memorie.

7. Il difensore del Comune ricorrente, con p.e.c. dell'1 aprile 2023, ha trasmesso *«i rilievi e le osservazioni all'istruttoria, nel contenzioso in oggetto»*, contestando quanto sostenuto dalla Commissione tecnica specialistica nel parere reso il 25 agosto 2022, inviato dal Dipartimento regionale urbanistica *«a valere come relazione difensiva»*.

8. Il ricorso in esame è ricevibile in quanto proposto il 28 giugno 2022, nel termine di 120 giorni, prescritto dall'art. 9 del d.P.R. n. 1199/1971, dalla data del decreto dirigenziale impugnato.

9. Il Collegio, preliminarmente, deve soffermarsi sulle eccezioni sollevate dall'Amministrazione regionale.

9.1. La Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale, nel parere tecnico giuridico reso il 25 agosto 2022, *«eccepisce l'inammissibilità del ricorso dovuta alla mancata disamina di tutte le motivazioni che sorreggono i provvedimenti emessi da questa CTS.»*, in quanto *«con il ricorso sono state impugnate solo quelle parti motive del parere di questa CTS che fanno riferimento alla trasformazione delle aree verdi in aree urbanizzate e all'eccessivo consumo di suolo.»*.

Non sussiste l'eccepita inammissibilità per la semplice ragione che il ricorso si fonda, con il primo motivo, sulla *«[v]iolazione e falsa applicazione dell'art. 12 comma 6 del d.lgs. n. 152/2006 - Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 comma 3 del d.lgs. n. 152/2006 - Difetto di motivazione - Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. Illegittimità del parere di assoggettabilità alla V.A.S., in quanto relativo a variante meramente conformativa alle prescrizioni della precedente V.A.S.»*.

Si tratta di doglianze che attengono, in via preliminare, a profili che involgono a monte la legittimità della procedura, indipendentemente dal merito della motivazione, che viene pure contestata, anche col terzo motivo di ricorso, in quanto del tutto carente.

Per di più con il secondo motivo si lamenta un macroscopico errore della Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali dell'A.R.T.A. e, precisamente, *«[e]ccesso di potere per travisamento dei fatti - Difetto di istruttoria e motivazione - Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza ed illogicità. Errore sulla quantificazione*

dell'estensione dell'area oggetto della variante.»; in particolare, viene contestato il «*macroscopico errore*» della Commissione tecnica specialistica sulla estensione dell'area oggetto della variante al Piano Urbanistico Commerciale, quantificata erroneamente in ettari 293.634, anziché in ettari 29,36.

9.2. L'Amministrazione regionale, inoltre, sostiene «*che il ricorso è anche inammissibile e/o improcedibile in quanto il ricorrente non è riuscito, ed in parte non ha neanche tentato, a dimostrare il macroscopico travisamento del dato fattuale ovvero di palese illogicità del provvedimento impugnato, in quanto non sussistenti.*», con la conseguente esclusione del sindacato di legittimità del giudice amministrativo, trattandosi di discrezionalità tecnica e amministrativa.

Anche tale eccezione non coglie nel segno.

Al riguardo, il Collegio rileva, innanzitutto, che nel ricorso, con il secondo motivo, si lamenta il «*macroscopico errore dell'amministrazione regionale resistente, relativo all'estensione dell'area oggetto della variante*» in quanto «*[i]l parere della CTS motiva l'assoggettabilità della variante alla V.A.S. in ragione dell'errato presupposto che l'area interessata si estenderebbe per 293.634 Ha (ettari)*», mentre «*l'area oggetto della variante al P.U. Commerciale si estende per soli 293.634 mq, corrispondenti a soli 29,36 ettari*».

A ciò si aggiunga che le scelte effettuate nel procedimento finalizzato alla verifica di assoggettabilità a V.A.S., di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, seppur aventi natura discrezionale non solo tecnica, ma anche amministrativa, non sfuggono al sindacato di legittimità laddove vengano in rilievo indici sintomatici di non corretto esercizio del potere sotto il profilo del difetto di motivazione, di illogicità manifesta, della erroneità dei presupposti di fatto e della incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti.

Ciò posto, non può, *a priori*, escludersi che il sindacato giurisdizionale possa svolgersi sugli stessi apprezzamenti dell'Amministrazione allorquando vengano dedotti, come nel caso in esame, vizi dell'eccesso di potere per manifesta illogicità, irragionevolezza, contraddittorietà e difetto di motivazione.

La questione sollevata dalla Commissione tecnica specialistica rileva semmai sotto il diverso profilo dei limiti che incontra il giudice nel sindacare la discrezionalità amministrativa.

Con riferimento a tale tema giova ricordare che l'eccesso di potere giurisdizionale, sotto il profilo dello sconfinamento nella sfera del merito riservata alla pubblica amministrazione, è configurabile *«solo quando l'indagine svolta non sia rimasta nei limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, ma sia stata strumentale a una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima una volontà dell'organo giudicante che si sostituisce a quella dell'amministrazione, nel senso che, procedendo ad un sindacato di merito, si estrinsechi in una pronunzia autoesecutiva, intendendosi per tale quella che abbia il contenuto sostanziale e l'esecutorietà stessa del provvedimento sostituito, senza salvezza degli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa. (Cass. S.U. 313/1997; conf., fra le altre, 9344/97; 19664/2003; 28263/2005).»* (Cass. civ., sez. un., 28 aprile 2011, n. 9443).

Per quanto concerne, infine, il limite del sindacato giurisdizionale sulla c.d. discrezionalità tecnica *«al di là dell'ormai sclerotizzata antinomia sindacato forte/sindacato debole, deve attestarsi sulla linea di un controllo che, senza ingerirsi nelle scelte discrezionali della Pubblica autorità, assicuri la legalità sostanziale del suo agire, per la sua intrinseca coerenza anche e soprattutto in materie connotate da un elevato tecnicismo»* (Consiglio di Stato, sez. III, 25 marzo 2013, n. 1645), *senza, cioè, poter far luogo a sostituzione di valutazioni in presenza di interessi «la cui cura è dalla legge espressamente delegata ad un certo organo amministrativo, sicché ammettere*

che il giudice possa auto-attribuirseli rappresenterebbe quanto meno una violazione delle competenze, se non addirittura del principio di separazione tra i poteri dello Stato” (Consiglio di Stato, sez. VI, 13 settembre 2012 n. 4872).» (Cons. Stato, sez. I, Adunanza di sezione del 18 novembre 2020, n. 1999/2020).

Alla luce dei suindicati limiti del sindacato giurisdizionale sulle decisioni amministrative, *nihil obstat* a che il giudice amministrativo accerti se la scelta operata possa ritenersi ragionevole e proporzionata rispetto all’interesse pubblico primario della tutela dell’ambiente, nonché immune da profili di illogicità, da carenze di motivazione e istruttorie o da travisamento dei fatti rilevanti ai fini della decisione.

Alla stregua dei superiori principi, l’eccezione in esame è, pertanto, insussistente.

10. Superati i profili di inammissibilità sollevati dall’Amministrazione resistente, deve procedersi ad una breve ricostruzione dei fatti.

10.1. Il Consiglio comunale del Comune di Tremestieri Etneo, nelle more dell’approvazione del rielaborato P.R.G., ha adottato, con delibera n. 72 dell’11 agosto 2010, la proposta di Piano Urbanistico Commerciale, quale variante anticipatrice allo strumento urbanistico al tempo vigente, *ex art. 5, comma 5, della legge regionale n. 28/1999.*

10.2. Il Dipartimento dell’urbanistica dell’Assessorato territorio e ambiente ha restituito senza approvazione la variante, in quanto il Piano Urbanistico Commerciale era privo della documentazione relativa alla V.A.S.

10.3. Nel frattempo il Commissario *ad acta*, con delibera n. 1 del 16 febbraio 2011, ha adottato il P.R.G., rielaborato a seguito di voto del C.R.U. n. 494 del 17 novembre 2005, nel quale erano contenute le aree commerciali previste nella predetta variante *ex art. 5, comma 5, della legge regionale n. 28/1999.*

10.4 Vista l'esplicita richiesta di parere ambientale sul piano urbanistico commerciale, è stata attivata il 12 aprile 2011 la procedura di V.A.S. ex art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006.

Con nota prot. n. 16908 del 17 ottobre 2011 il Comune di Tremestieri Etneo ha, quindi, trasmesso il rapporto ambientale con relativa sintesi non tecnica e questionario di consultazione.

10.5. Il Servizio 1 VAS-VIA del Dipartimento regionale del territorio e ambiente, con D.D.G. n. 636 del 15 novembre 2012, ha espresso parere motivato, ex art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, circa la compatibilità ambientale del piano commerciale in variante predisposto dal Comune di Tremestieri Etneo, con una serie di prescrizioni per la prosecuzione dell'*iter* di approvazione del piano.

10.6. Con il successivo D.D.G. n. 265 del 16 novembre 2012 il Dipartimento regionale del territorio e ambiente ha approvato, infine, il P.R.G. del Comune di Tremestieri Etneo, stabilendo che «*[i]n assenza dell'esito definitivo della programmazione urbanistica commerciale produttiva adottata dal consiglio comunale ed in relazione alle rilevanti previsioni proposte, se il piano rielaborato, per questo aspetto, non risulta esaminabile né, di conseguenza, possono essere compiutamente valutate le ricadute sull'assetto pianificatorio generale. Nelle more le suddette zone assumono la classificazione del verde agricolo*».

10.7. Il Consiglio comunale, con delibera n. 47 del 10 ottobre 2017, ha rielaborato la proposta di piano urbanistico commerciale, già dotata di parere motivato V.A.S., con D.D.G. n. 636 del 15 novembre 2012.

10.8. Con nota prot. 19723 dell'8 luglio 2020, il Comune di Tremestieri Etneo ha richiesto l'avvio della procedura di verifica di assoggettabilità a V.A.S. ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 152/2006 e ha trasmesso la documentazione del piano completa del rapporto preliminare ambientale.

10.9 Acquisiti i pareri favorevoli dei soggetti competenti in materia ambientale, tra cui quelli della Soprintendenza ai BB.CC.AA. e del Genio Civile di Catania, la Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali ha adottato il parere n. 192 del 30 giugno 2021 di assoggettabilità alla procedura di V.A.S. del progetto presentato, da cui è scaturito il decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale urbanistica n. 61 del 28 febbraio 2022.

11. Il Collegio ritiene di fare ricorso al principio della c.d. ragione più liquida per stabilire l'ordine delle questioni da trattare, nel rispetto delle esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio costituzionalizzate dall'art. 111 Cost., pronunciando immediatamente sulla questione che appaia *ictu oculi* di evidente e agevole risoluzione, idonea a dirimere l'intera controversia, al punto da rendere completamente inutile l'analisi di tutte le altre questioni.

In applicazione del superiore principio e nei limiti del sindacato di legittimità sopra delineato al punto 9.2., è fondato il ricorso sotto il profilo del difetto di motivazione denunciato col primo e terzo motivo di ricorso.

11.1. Deve, innanzitutto, rilevarsi che la valutazione ambientale strategica, ad eccezione dei casi previsti dal comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152/2006, non è sempre necessaria; ciò si ricava dal quadro normativo che la disciplina.

A mente dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 «*[l]a valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.*».

Prosegue, poi, il comma 3 del citato art. 6 che per «*i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente.*».

11.2. Il procedimento preliminare volto ad accertare se il piano o programma possa determinare impatti significativi sull'ambiente (e, pertanto, debba essere sottoposto a V.A.S.), denominato «*verifica di assoggettabilità*», è disciplinato dal successivo art. 12. L'art. 12, al comma 6, prevede che «*[l]a verifica di assoggettabilità a VAS ovvero la VAS relative a modifiche a piani e programmi ovvero a strumenti attuativi di piani o programmi già sottoposti positivamente alla verifica di assoggettabilità di cui all'art. 12 o alla VAS di cui agli artt. da 12 a 17, si limita ai soli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati*».

Non solo, dunque, la valutazione ambientale strategica non è sempre necessaria nel caso difettino «*impatti significativi sull'ambiente*», ma nel procedimento di assoggettabilità viene, ulteriormente, specificato che nel caso di piano già sottoposto a V.A.S. l'esame debba essere limitato «*ai soli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati*».

11.3. Con riferimento, poi, alle ipotesi sottratte alla V.A.S. di «*piccole aree a livello locale*» ovvero di «*modifiche minori*» del piano medesimo giova puntualizzare che è irrilevante l'estensione dell'area ai fini dell'assoggettabilità a V.A.S., essendo, unicamente, determinante la valutazione degli effetti significativi sull'ambiente.

Secondo un condivisibile orientamento «*l'incidenza su un'area geograficamente ristretta non esclude la VAS, qualora il piano è valutato come idoneo a produrre impatti significativi sull'ambiente, per converso, anche una modifica di piano che abbracci un ambito esteso può non essere assoggettata a VAS, ove da essa non conseguano impatti significativi sull'ambiente (arg. ex Corte cost., Sent., 22-07-2009, n. 225, ove si accenna all'irrilevanza della sola estensione dell'area ai fini dell'assoggettabilità a VAS e alla portata determinante esplicita sul punto dalla valutazione degli effetti significativi sull'ambiente. Sul tema, cfr., ex multis, T.A.R. Cagliari, sez. II, 18/04/2018, n.349)*. L'aggettivo «*minori*», riferito alle modifiche di piano, per assumere un

significato utile e non essere relegato al rango di inutile doppione dell'altra previsione, concernente i piani che interessano piccole aree, quindi, non può che riferirsi a qualcosa di diverso dall'ambito geografico o territoriale di riferimento. Ne consegue che, "le modifiche minori" non sono tali perché riferite ad una porzione limitata di territorio, ma in quanto, lungi dal porsi come un rifacimento del piano, ne modificano soltanto alcuni aspetti, senza produrre sulle componenti ambientali conseguenze eccedenti quelle già investigate nella procedura di VAS svolta per il Piano originario (cfr. TAR Lombardia, Milano, III, 18/07/2019, n. 1661; TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 12/06/2015, n.1422).» (T.A.R. per la Lombardia, sez. III, 7 aprile 2021, n. 896/2021).

11.4. Dalla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 152/2006 si ricava, agevolmente, che la ragione fondamentale che giustifica il procedimento di V.A.S. è il significativo impatto sull'ambiente.

Da ciò consegue che, nel caso di una precedente procedura di V.A.S., l'obbligo di ripetere il procedimento può ragionevolmente essere giustificato solo nel caso di modificazioni dello strumento urbanistico che determinino un maggiore impatto sull'ambiente e non anche quando, al contrario, si apportino variazioni finalizzate a incrementare le misure di tutela ambientale previste nel piano come, ad esempio, nel caso di riduzione del carico urbanistico indotto e esclusione dall'edificabilità di alcune aree (vds. Cons. Stato, sez. IV, 28 marzo 2023, n. 3168; T.A.R. per la Lombardia, sede di Milano, Sez. II, 23 luglio 2021, n. 1816).

11.5. Il procedimento di verifica di assoggettabilità a V.A.S., ex art. 12 del d.lgs. n. 152/2006, sottostà ai principi generali dell'attività amministrativa.

La disciplina contenuta nel d.lgs. n. 152/2006 va, dunque, letta alla luce dei principi di efficienza, efficacia, economicità, ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Proprio in applicazione dei superiori principi l'art. 12 del d.lgs. n. 152/2006 ha previsto che il nuovo assoggettamento a V.A.S. delle modifiche di piano sia necessario solo se l'autorità competente rilevi la presenza di modifiche potenzialmente idonee a produrre *«impatti significativi sull'ambiente»*.

Il procedimento di verifica di assoggettabilità a V.A.S. del piano modificato non deve essere, pertanto, attivato sempre e comunque, ma solo nei casi in cui emergano solidi e concreti elementi idonei a far presumere, in un'ottica ispirata al principio di precauzione, la possibile futura insorgenza di *«impatti significativi sull'ambiente»*, ulteriori rispetto a quelli già analizzati nella procedura di V.A.S. svolta per il piano originario.

La ragione è semplice: deve essere scongiurato un ingiustificato aggravamento del procedimento in ossequio al principio costituzionale di buon andamento previsto dall'art. 97 Cost., garantendo così il rispetto dei principi generali che regolano l'attività amministrativa.

Il testo normativo esclude, infatti, duplicazioni delle valutazioni ambientali per tutti i piani e programmi *«che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani»* (art. 6), nonché per quelli *«già sottoposti positivamente alla verifica di assoggettabilità di cui all'art. 12 o alla VAS di cui agli artt. da 12 a 17»*, con la sola eccezione delle modifiche idonee a produrre *«effetti significativi sull'ambiente»* (art. 12).

Il Collegio ritiene di aderire all'indirizzo giurisprudenziale per il quale *«in un'ottica sostanzialistica tesa ad evitare interpretazioni normative che si risolvono in meri adempimenti formali, approdando poi ad inutili appesantimenti del procedimento, è incline a ritenere che non debba essere sottoposto alla procedura di valutazione ambientale strategica (V.A.S.) uno strumento pianificatorio le cui previsioni non si discostano in maniera sostanziale da quelle già fatte oggetto di tale indagine (T.A.R. Friuli-V. Giulia, Trieste, Sez. I, Sent., 10-05-2012, n. 169; T.A.R.*

Lombardia, Milano, sez. II, 15 dicembre 2011, n. 3170; id., 2 settembre 2011, n. 2134, id., 14 marzo 2011, n. 730)» (T.A.R. per la Lombardia, sede di Milano, sez. III, 7 aprile 2021, n. 896/2021).

Alla stregua dei superiori principi, le modifiche di piani e programmi, come nel caso in esame, necessitano di un nuovo assoggettamento a V.A.S. solo laddove le variazioni apportate siano suscettibili di recare un potenziale pregiudizio all'ambiente e non siano state preventivamente considerate nell'ambito della precedente V.A.S., evitando così duplicazioni delle valutazioni ambientali e scongiurando un inutile aggravamento del procedimento.

11.6. Ulteriore corollario di quanto sopra è che devono essere esplicitate, con una motivazione rafforzata, le ragioni che giustificano il nuovo assoggettamento alla procedura di V.A.S. di piani e programmi già sottoposti positivamente alla verifica ambientale.

Nella motivazione analitica ed esauriente del provvedimento che esprime il parere di assoggettabilità su modifiche a piano già sottoposto alla V.A.S. devono essere “travasate” le valutazioni tecniche compiute dall'autorità competente con particolare riferimento all'accertamento circa la maggiore potenzialità lesiva per l'ambiente, tale da giustificare l'aggravamento del procedimento.

Al riguardo, giova sottolineare che la mancanza di una approfondita e adeguata motivazione in relazione a provvedimenti in materia non può ritenersi giustificata dall'ampia discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa che spetterebbe all'Amministrazione in detta materia.

12. Venendo al caso in esame, il Collegio rileva, innanzitutto, che presenta una peculiarità di cui occorre tenere (e dare) conto: la variante adottata con la delibera consiliare n. 47 del 10 ottobre 2017 costituisce la rielaborazione della precedente

variante adottata con delibera n. 72 dell'11 agosto 2010 e che per quest'ultima era stato già reso dal Dipartimento regionale del territorio e ambiente - Servizio 1 VAS-VIA, con D.D.G. n. 636 del 15 novembre 2012, parere motivato, *ex art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, circa la compatibilità ambientale del piano commerciale in variante con una serie di prescrizioni.*

La variante relativa al piano commerciale è stata, dunque, già oggetto del procedimento di V.A.S.

Il Comune, come imposto dall'art. 7 del D.D.G. n. 636/2012, ha sottoposto le modifiche parziali al piano commerciale *«alla “verifica di assoggettabilità” alla “valutazione ambientale strategica” secondo le disposizioni dell'art. 12 del D.Lgs. 152/2006».*

13. Alla stregua della superiore ricostruzione ermeneutica e della peculiarità della vicenda in esame devono ritenersi fondati i motivi di ricorso con i quali sono stati dedotti vizi di motivazione del parere che ha concluso per l'assoggettabilità a V.A.S. della variante concernente il piano urbanistico commerciale, la quale, secondo quanto affermato dal Comune e non smentito dal Dipartimento regionale, costituisce una rielaborazione del precedente piano del 2010 a seguito del parere motivato V.A.S., reso con D.D.G. n. 636 del 15 novembre 2012.

Il Comune sul presupposto che *«il P.U. Commerciale era già stato sottoposto positivamente a VAS, e le modifiche oggi proposte sono proprio quelle dettate dalla detta VAS del 2012»* lamenta che *«l'assoggettamento della stessa alla VAS determinerebbe soltanto un aggravio inutile del procedimento, in contrasto con fondamentali esigenze di celerità ed economicità dell'azione amministrativa, sacrificando illegittimamente l'interesse pubblico alla realizzazione di un'area commerciale e turistica, che incide significativamente per lo sviluppo del territorio».*

Sotto tale profilo emerge il lamentato difetto di motivazione del provvedimento impugnato.

L'Amministrazione regionale non ha esplicitato:

i) l'esistenza di differenze tra il piano urbanistico commerciale originario - adottato con deliberazione consiliare n. 72 dell'11 agosto 2010, per il quale era stato già avviato il procedimento di valutazione ambientale strategica e ottenuto il parere motivato con D.D.G. n. 636 del 15 novembre 2012 - e il piano urbanistico commerciale adottato con delibera consiliare n. 47 del 10 ottobre 2017, per il quale è stato decretato l'assoggettamento alla procedura di V.A.S. con il D.D.G. del Dipartimento regionale urbanistica n. 61 del 28 febbraio 2022;

ii) in particolare, se e in che misura il Comune abbia apportato le revisioni all'originario piano urbanistico commerciale del 2010 secondo le prescrizioni del parere V.A.S., contenute nel D.D.G. n. 636 del 15 novembre 2012 e in coerenza con il decreto n. 265 del 16 novembre 2012 di approvazione del P.R.G. del Comune di Tremestieri Etneo;

iii) se gli effetti ambientali della possibile trasformazione urbanistica secondo il rielaborato piano urbanistico commerciale, adottato con delibera consiliare n. 47 del 10 ottobre 2017, siano stati valutati o no nel procedimento conclusosi con il D.D.G. n. 636 del 15 novembre 2012;

iv) l'esistenza, o no, di effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati nella procedura di V.A.S. svolta e definita con D.D.G. n. 636 del 15 novembre 2012, illustrando, in caso positivo, gli impatti significativi sull'ambiente non esaminati in precedenza che giustificano il nuovo assoggettamento alla procedura di V.A.S.

Solo attraverso una puntuale motivazione può, infatti, scongiurarsi un ingiustificato aggravamento del procedimento in ossequio al principio costituzionale di buon

andamento previsto dall'art. 97 Cost., tenuto anche conto del fatto che il primo piano urbanistico commerciale risale all'11 agosto 2010.

14. Sulla base delle considerazioni sopra svolte, in conclusione, il Collegio esprime il parere che il ricorso debba essere accolto, con conseguente annullamento dell'atto impugnato per difetto di motivazione, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione regionale, con la conseguenza che l'Amministrazione dovrà rideterminarsi nel rispetto dei criteri e dei principi generali dell'attività amministrativa, motivando in maniera specifica e puntuale secondo quanto sopra indicato; tutte le questioni testé vagliate esauriscono la vicenda sottoposta all'esame delle Sezioni riunite, essendo stati toccati gli aspetti rilevanti e gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati ritenuti dal Collegio non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso.

L'espressione del parere definitivo determina l'assorbimento dell'esame dell'istanza di audizione *ex art. 12, comma 1, lettera c)*, della legge regionale 21 maggio 2019, n. 7.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana esprime il parere che il ricorso debba essere accolto, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Autorità amministrativa.

L'ESTENSORE
Vincenzo Martines

IL PRESIDENTE
Gabriele Carlotti

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI