

Sopravvenienze urbanistico-edilizie: irrilevanti se successive alla notifica della sentenza definitiva

Il potere-dovere della Pa di valutare le sopravvenienze incontra il limite temporale nella notifica della sentenza passata in giudicato (Tar Puglia, sentenza n. 1677/2020).

Pubblicato il 05/02/2021



Con sentenza T.A.R. Puglia-Bari, sez. II, 22 dicembre 2020 n. 1677, Pres. Adamo, Rel. Ieva (testo in calce), si affronta la tematica delle sopravvenienze che si verificano anteriormente alla notificazione della sentenza, riferite all'esecuzione di un giudicato, traendo il principio per cui il potere-dovere dell'Amministrazione di valutare le c.d. sopravvenienze incontra il proprio limite temporale nella notificazione della sentenza di accoglimento del ricorso passata in giudicato, sicché eventuali nuove norme contrastanti, restano inopponibili al vincitore in giudizio che chiede l'ottemperanza al giudicato.

Sommario

- [Il casus belli](#)
- [Efficacia delle sopravvenienze e giudicato](#)
- [Rapporto fra lo *ius superveniens* e la materia urbanistica](#)

[Il casus belli](#)

Il TAR Puglia con la sentenza del 22 dicembre 2020 n. 1677 è stato chiamato a decidere su un ricorso per l'ottemperanza di una sentenza con cui era stato annullato il provvedimento di diniego alla sottoscrizione di una convenzione di lottizzazione, in esecuzione alla deliberazione del Consiglio comunale di Margherita di Savoia del 19 dicembre 2011 n. 33, di approvazione del piano di lottizzazione, a completamento dell'insula denominata "29CR5" del vigente P.R.G., unitamente all'allegato schema di convenzione.

I ricorrenti avevano adito nuovamente il Tribunale amministrativo regionale, al fine di contestare la violazione del giudicato, opponendosi all'atto elusivo, di cui deducevano la nullità. In subordine, veniva richiesto il risarcimento del danno.

Poiché negli atti prodotti dalla difesa comunale ostativi all'ottemperanza della sentenza del T.A.R. Puglia, sez. III, 26 marzo 2015 n. 499, quello con data più risalente (mai formalmente notificato) introduceva temi in parte esulanti dalla mera esecuzione della sentenza, i ricorrenti chiedevano di procedersi al mutamento del rito del ricorso in ottemperanza in un'ordinaria azione di annullamento.

Il Collegio condivideva e, sussistendone tutti i presupposti di sostanza e di forma, disponeva la conversione dell'azione di ottemperanza in azione di annullamento.

Di conseguenza, con il ricorso principale convertito in azione di annullamento i ricorrenti contestavano tutti gli atti ostativi opposti dall'Amministrazione comunale, per violazione della *regula iuris* derivante dal giudicato della sentenza del T.A.R. Puglia, sez. III, 26 marzo 2015 n. 499, che aveva annullato *illo tempore* le note emanate dall'Ufficio tecnico del Comune, che parimenti denegavano *contra legem* la sottoscrizione della convenzione di lottizzazione, conseguente al piano di lottizzazione approvato.

Efficacia delle sopravvenienze e giudicato

Il fenomeno dell'incidenza delle sopravvenienze sulla esecuzione della sentenza amministrativa viene trattato marginalmente in dottrina, mentre in giurisprudenza trova una casistica ampia.

Per sopravvenienza, nel sistema della giustizia amministrativa, si intende un fatto e/o evento successivo all'emanazione della sentenza che possa incidere sulla efficacia del provvedimento sia o meno, esso, definitivo (es. una situazione di fatto sopravvenuta ovvero l'entrata in vigore di una legge o atto normativo). Invece, esulano dal concetto di sopravvenienza i mutamenti di fatto e/o diritto antecedenti all'emanazione di una sentenza amministrativa. In pratica, è necessario verificare se gli effetti giuridici sopravvenuti possano in qualche modo essere compatibili con quelli accertati in giudizio ovvero risultino in contrasto con essi.

In effetti, l'espressione *cosa giudicata* fa riferimento alla situazione di immodificabilità del provvedimento del Giudice costituita dalla incontrovertibilità della sentenza emessa in relazione ad una fattispecie concreta e, quindi, l'impossibilità di porre a riesame la decisione, salvo la sopravvenienza di elementi nuovi tali da modificarla. La *ratio* del principio è, evidentemente, quella di dare certezza ai rapporti giuridici.

Tuttavia tale immodificabilità non è da intendersi in senso assoluto.

L'efficacia del giudicato si rivela *rebus sic stantibus* condizionata al permanere invariato delle circostanze presenti al momento dell'emanazione della sentenza definitiva.

La sopravvenienza, dunque, incide sulle situazioni durevoli che vengono a crearsi successivamente al giudicato, ma non per forza risulta in contrasto con esso. Vi sono infatti situazioni in cui il sopraggiungere di eventi fattuali o normativi imprevedibili, potrebbe ledere la legittima aspettativa del ricorrente vittorioso ad una corretta esecuzione della sentenza a lui favorevole.

In ogni caso, al ricorrente vittorioso penalizzato dalle sopravvenienze, viene riconosciuta comunque una tutela risarcitoria per equivalente ai sensi dell'[art. 112 c.p.a.](#) per mancata o inesatta esecuzione del giudicato.

Se da un lato le sopravvenienze comportano la possibilità di riscrivere gli effetti futuri del giudicato, hanno comunque una limitazione temporale data dalla notificazione della sentenza irrevocabile. Questo significa che le sopravvenienze giunte dopo la notifica della sentenza passata in giudicato, diventano irrilevanti.

Tale principio è stato sancito a chiare lettere dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con [sentenza n. 11 del 2016](#), secondo cui la generale regola della retroattività dell'esecuzione del giudicato trova un ostacolo naturale nei mutamenti sopravvenuti dati dalla notificazione della sentenza divenuta irrevocabile.

Dunque, afferma il Supremo Consesso, in sede di ottemperanza nessun rilievo può darsi alle sopravvenienze, se sono da ricondurre al momento successivo alla conoscenza della sentenza. *L'esecuzione del giudicato amministrativo non può essere il luogo per tornare a mettere ripetutamente in discussione la situazione oggetto del ricorso introduttivo di primo grado, su cui il giudicato ha, per definizione, conclusivamente deciso; se così fosse, il processo, considerato nella sua sostanziale globalità, rischierebbe di non avere mai una conclusione e sarebbe in radicale contrasto con il diritto alla ragionevole durata del giudizio, all'effettività della tutela giurisdizionale, alla stabilità e certezza dei rapporti giuridici; da qui l'obbligo di esecuzione secondo buona fede e senza che sia frustrata la legittima aspettativa del privato alla stabile definizione del contesto procedimentale.*

Rapporto fra lo *ius superveniens* e la materia urbanistica

La tematica delle sopravvenienze interessa anche la materia urbanistica.

In particolare in quest'ambito, infatti, ci si pone il problema di capire il necessario equilibrio fra il rispetto del principio di effettività della tutela (e del giudicato) del ricorrente vittorioso con lo *ius superveniens* dell'azione amministrativa.

Il dibattito è stato oggetto di opposte tesi da parte della giurisprudenza che è giunto, infine, ad un temperamento rinvenibile nella inopponibilità all'interessato delle variazioni dello strumento urbanistico, successive alla notificazione della sentenza definitiva.

Nel caso di specie, l'Amministrazione comunale oppone alla pretesa dei ricorrenti una recente variazione del P.P.T.R. (Piano paesaggistico territoriale regionale), senza specificarne la parte per cui non si ha contezza né di quando sia avvenuta né a quale fattore rilevante si riferisca. Dal nuovo P.P.T.R., peraltro qualificato non come preclusivo in via assoluta all'edificazione, viene però fatta discendere la necessità di riformulare il rapporto ambientale utile per la riedizione della V.A.S., senza fornire ulteriori ragioni esplicative.

Il procedimento di V.A.S. (valutazione ambientale strategica) regolamentato dall'art. 11 del [D.Lgs 152/2006](#) è un procedimento amministrativo diretto ad accertare la compatibilità ambientale di piani e programmi e prevede una procedura preliminare finalizzata a verificare se il progetto ha possibili impatti ambientali (documento di *screening*) ed un'analisi dell'ambito delle indagini necessarie per la successiva valutazione, ponendosi l'obiettivo di facilitare le consultazioni e di condividere con le Autorità competenti, la portata e il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel successivo Rapporto Ambientale. (documento di *scoping*).

I commi 3-4-5 dell'art. 11 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 stabiliscono, ancora, che la fase di valutazione è effettuata anteriormente all'approvazione del piano o del programma e durante la fase di predisposizione di questi strumenti, costituendone una parte integrante del procedimento, senza inutili duplicazioni.

Nel caso di specie, chiarisce il Collegio pugliese, agli atti v'è il rapporto ambientale (documento di *scoping*) V.A.S. approvato nel luglio 2011, contemporanea alla deliberazione del Consiglio comunale del 19 dicembre 2011 n. 33, che ha approvato il piano di lottizzazione. Quindi, risulta impropria l'affermazione del Comune in ordine

alla mancanza di una V.A.S., strumento che certo non ha senso logico-giuridico se posteriore all'approvazione della pianificazione urbanistica.

Di certo, quindi i ricorrenti hanno già adempiuto a quanto loro incombeva, non potendogli, di certo, addossare l'onere di dar avvio, con altro rapporto o relazione preliminare ambientale, ad una nuova V.A.S.

In conclusione, sarebbe spettato all'Amministrazione valutare se, nel caso in questione, vi fossero profili nuovi non ancora considerati e, solo in presenza di questi, dare impulso ad un nuovo procedimento di V.A.S., giustificando un atto di autotutela, qualora lo avesse ritenuto in concreto indispensabile, alla luce del P.P.T.R.

Cosa che non è stata fatta, di conseguenza è rimasta integra l'esecutività della sentenza di annullamento del T.A.R.

[TAR PUGLIA-BARI, SENTENZA N. 1677/2020» SCARICA IL PDF](#)

(da www.altalex.com)

Publicato il 22/12/2020

N. 01677/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00457/2019 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 457 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS-, rappresentati e difesi dal prof. avv. Nicola Di Modugno, con domicilio digitale come da P.E.C. iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE);

contro

Comune di Margherita di Savoia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Russo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Maurizio Di Cagno in Bari alla via Nicolai n. 43 e con domicilio digitale come da P.E.C. iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE);

per l'ottemperanza

alla sentenza T.A.R. Puglia, sez. III, -OMISSIS- n. -OMISSIS-, previo accertamento della nullità, per violazione del giudicato, o per l'annullamento della nota prot. n. 2201 del 6 febbraio 2019 del Responsabile del servizio

ambiente dell'Ufficio urbanistica del Comune di Margherita di Savoia di richiesta di trasmissione di un nuovo rapporto ambientale (ai fini del rinnovo del procedimento di V.A.S.), relativo al piano di lottizzazione approvato, concernente l'insula "29CR5";

sui motivi aggiunti presentati il 4 febbraio 2020 per l'annullamento:

- della relazione prot. n. 18210 del 24 ottobre 2019 del Responsabile dell'Ufficio tecnico, sportello unico edilizia e urbanistica, del Comune di Margherita di Savoia, depositata in Segreteria, in esecuzione dell'Ordinanza collegiale istruttoria n. 1212/2019;
- nonché di tutti gli atti comunque e connessi presupposti e consequenziali e, in particolare, della nota prot. n. 8836 del 24 maggio 2017 dello stesso Ufficio tecnico del Comune di Margherita di Savoia;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Margherita di Savoia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 ottobre 2020 il dott. Lorenzo Ieva e uditi per le parti i difensori avv. Nicola Di Modugno e avv. Giovanni Russo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con il ricorso per l'ottemperanza alla sentenza del T.A.R. Puglia, sez. III, - OMISSIS- n. -OMISSIS- (con cui era stato annullato il provvedimento di diniego alla sottoscrizione della convenzione di lottizzazione, in esecuzione alla deliberazione del Consiglio comunale di Margherita di Savoia del 19 dicembre 2011 n. 33, di approvazione del piano di lottizzazione, a completamento dell'insula denominata "29CR5" del vigente P.R.G., unitamente all'allegato schema di convenzione), i ricorrenti adivano

nuovamente il Tribunale amministrativo regionale, al fine di contestare la violazione del giudicato, opponendosi all'atto elusivo, di cui deducevano la nullità.

In subordine, veniva richiesto il risarcimento del danno.

2.- Si costituiva il Comune di Margherita di Savoia, resistendo e producendo però un altro atto, privo di data di protocollazione, simile ma parzialmente diverso nel contenuto dal diniego impugnato.

3.- Constatato il Collegio che il detto Comune ha argomentato la propria difesa, nella memoria per l'udienza del 17 settembre 2019, citando in virgolettato un contenuto riferito alla stessa nota oggetto di impugnazione prot. n. 2201 del 6 febbraio 2019, riportante però all'evidenza un testo diverso e più ampio rispetto alla nota identificata con i medesimi estremi nel ricorso, come invece impugnata dalla parte ricorrente, venivano richiesti, con ordinanza istruttoria, chiarimenti all'Amministrazione.

4.- Era così possibile appurare, mediante l'atto depositato dall'Amministrazione comunale, che in realtà era stata redatta in precedenza dal Comune un'altra nota, della quale veniva fornita prova documentale, riportante però un diverso identificativo, il prot. n. 8836 del 24 maggio 2017, contenente il più ampio testo motivazionale, a cui la difesa si era riferita nella propria memoria.

Con riferimento alla nota prot. n. 8836 del 24 maggio 2017, il Comune però, in principio alla relazione illustrativa di accompagnamento al deposito istruttorio, di cui alla nota prot. n. 18210 del 24 ottobre 2019, ammetteva di non poterne provare affatto il pregresso invio ai destinatari.

Dunque, emerge che la difesa dell'Amministrazione comunale avesse prodotto nell'odierno processo prima una sorta di "bozza" dell'atto, a cui si era riferita, senza numero di protocollo e senza alcuna firma autografa degli autori; poi – a seguito dell'ordinanza istruttoria del collegio – la predetta nota,

invero *ab origine* priva di identificativo, questa volta recante l'applicato prot. n. 8836 del 24 maggio 2017 (ma sempre priva di alcuna sottoscrizione autografa, né digitale) veniva nuovamente prodotta agli atti del processo.

Risultava in tal modo che la parte resistente si fosse erroneamente riferita, per fraintendimento ingeneratosi con l'Amministrazione, nell'articolazione della difesa, alla nota, a quel che pare, risalente all'anno 2017 e mai notificata (e non già alla nota invece impugnata dal ricorrente datata all'anno 2019).

5.- Poiché dei due atti, entrambi ostativi all'ottemperanza delle sentenza del T.A.R. Puglia, sez. III, -OMISSIS- n. -OMISSIS-, quello con data più risalente (mai formalmente notificato) introduceva temi in parte esulanti dalla mera esecuzione della sentenza, il ricorrente chiedeva di procedersi al mutamento del rito del ricorso in ottemperanza in un'ordinaria azione di annullamento.

Il Collegio condivideva e, sussistendone tutti i presupposti di sostanza e di forma, disponeva la conversione dell'azione di ottemperanza in azione di annullamento, con ordinanza del 6 dicembre 2019 n. 1623.

6.- Scambiate memorie, repliche e documenti, all'udienza del 13 ottobre 2020, la controversia veniva infine trattenuta in decisione.

7.- Il ricorso è fondato. I motivi dedotti con l'atto introduttivo del giudizio e i motivi aggiunti sono speculari e in parte coincidenti e possono essere trattati unitariamente, secondo l'ordine logico-argomentativo di seguito espresso.

7.1.- Con riferimento al ricorso principale convertito in azione di annullamento e in correlazione al secondo punto dei motivi aggiunti, gli istanti contestano tutti gli atti ostativi (nota prot. n. 2201 del 6 febbraio 2019; relazione prot. n. 18210 del 24 ottobre 2019; nota prot. n. 8836 del 24 maggio 2017) opposti dall'Amministrazione comunale, per violazione della *regula iuris* derivante dal giudicato della sentenza del T.A.R. Puglia, sez. III, -OMISSIS- n. -OMISSIS-, che ha annullato *illo tempore* le note emanate

dall'Ufficio tecnico del Comune, che parimenti denegavano *contra legem* la sottoscrizione della convenzione di lottizzazione, conseguente al piano di lottizzazione approvato.

In particolare, viene dedotta l'incompetenza, la violazione della regola del *contrarius actus*, la violazione dell'art. 21-*nonies* (*Annullamento d'ufficio*) della legge 7 agosto 1990 n. 241, la violazione della corretta applicazione dell'art. 34, comma 2, del codice del processo amministrativo, l'eccesso di potere per falsità della causa, la nullità per elusione del giudicato.

7.1.1.- Invero, sia pur riservando la sentenza del T.A.R. Puglia, sez. III, - OMISSIS- n. -OMISSIS-, in chiusura, all'Amministrazione comunale un margine di apprezzamento discrezionale, da esercitarsi con tutta evidenza, come espressamente rammentato, con atto eguale e contrario (o parzialmente modificativo), rispetto all'originaria delibera del Consiglio comunale (e, quindi, con altra delibera del Consiglio comunale), sta di fatto che una siffatta deliberazione non è mai sopraggiunta negli anni seguenti.

Tuttavia, il Comune resistente ha continuato a frapporre, in sede amministrativa esecutiva, ad opera del preposto Ufficio tecnico, ostacoli all'esecuzione della sentenza, con le succitate note, nuovamente oggetto d'impugnativa nell'odierna causa.

Con la stringata nota prot. n. 2201 del 6 febbraio 2019 (munita di firma autografa apposta dal tecnico responsabile), oggetto d'impugnazione con ricorso principale, è stato opposto un nuovo diniego, con richiesta di rinnovo del rapporto ambientale per la V.A.S. (valutazione ambientale strategica), in quanto ritenuto obsoleto risalendo al luglio 2011, attesa la successiva approvazione del P.P.T.R., senza null'altro aggiungere.

Con l'appalesatasi precedente nota prot. n. 8836 del 24 maggio 2017 (priva di firma autografa o di firma digitale dei responsabili, seppur indicati in calce a stampa), impugnata con motivi aggiunti – con lessico dubitativo e in modo

contraddittorio – si riferisce, oltre alla ritenuta necessità del rinnovo del rapporto ambientale V.A.S., anche di un presunto esaurimento della volumetria a favore della lottizzazione confinante denominata “De Capite”; se ne “adombra”, alternativamente, la conoscibilità da parte dei ricorrenti o l’illegittimità di quest’ultima lottizzazione; indi, si torna a opinare sulla necessità di rinnovare la procedura di V.A.S., quale atto propulsivo comunque in grado di riattivare il procedimento.

Quest’ultima nota non è mai stata notificata agli interessati – come ammesso *claris verbis* nella relazione di accompagnamento prot. n. 18210 del 24 ottobre 2019 – ed è “apparsa” per la prima volta, nel procedimento oggetto di controversia, solo perché prodotta nell’odierno processo.

7.1.2.- La difesa del Comune è incentrata tutta sulla necessità di rinnovare il procedimento di V.A.S, non chiarendosi bene, come già negli atti dell’Amministrazione, se sia richiesto lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità (c.d. documento di *screening*) oppure invece l’elaborazione del rapporto ambientale (c.d. documento di *scoping*), così come disciplinati dall’art. 11, comma 1, lett. *a*) e lett. *b*), del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Ribadisce in ogni caso la risalente datazione del rapporto ambientale di V.A.S. (luglio 2011), già agli atti del procedimento e nuovamente riprodotto in atti nel processo; allude anche ad una illegittimità e annullabilità del procedimento di pianificazione del tempo.

7.1.3.- Il Collegio – così ricostruita la vicenda processuale – non può che rilevare, allo stato, che il *dictum* principale della sentenza del T.A.R. Puglia, sez. III, -OMISSIS- n. -OMISSIS-, di annullamento del diniego alla stipulazione della convenzione, resta integro e, di conseguenza, permane l’obbligo di esecuzione della sentenza passata in giudicato.

A conferma, *in primis*, milita la giurisprudenza sull’irrelevanza delle sopravvenienze, affermata, a più riprese, proprio con riferimento precipuo alla

materia dell'edilizia e urbanistica, in applicazione del principio di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale di rango costituzionale (articoli 24, 111, 113 Cost.).

In ragione di detto principio, è stato precisato che l'esecuzione del giudicato trova il suo limite solo nelle sopravvenienze di fatto e di diritto, verificatesi anteriormente alla notificazione della sentenza, restando invece *in toto* irrilevanti le sopravvenienze successive alla notificazione medesima (*ex multis*: Cons.St., Ad. plen., 8 gennaio 1986 n. 1; Cons. St., Ad. plen. 21 febbraio 1994 n. 4; Cons. St., sez. V, 9 maggio 2001 n. 2607; Cons.St., sez. VI, 22 ottobre 2002 n. 5816; Cons. St., sez. IV, 24 dicembre 2008 n. 6538; Cons.St., sez. V, 3 maggio 2012 n. 2547; Cons.St., sez. VI, 19 giugno 2012 n. 3569; Cons.St., sez. V, 6 novembre 2015 n. 5079).

Il potere-dovere dell'Amministrazione di valutare le c.d. sopravvenienze incontra un limite temporale nella notificazione della sentenza di accoglimento del ricorso passata in giudicato, sicché le nuove norme contrastanti restano inopponibili al vincitore in giudizio che chieda l'ottemperanza al giudicato (Cons.St., sez. V, 6 novembre 2015 n. 5079).

Né risulta che la deliberazione del Consiglio comunale del 19 dicembre 2011 n. 33 (di approvazione del piano di lottizzazione dell'insula "29CRS") sia stata mai modificata, come peraltro dà atto, in premessa, la stessa nota dell'Ufficio tecnico del Comune prot. n. 8836 del 24 maggio 2017. Quella delibera infatti ha approvato sia il piano di lottizzazione sia lo schema di convenzione da sottoscrivere, dando incarico all'Ufficio tecnico di procedere ai relativi adempimenti esecutivi.

Ancor di più, è la stessa Amministrazione, che sempre con la nota prot. n. 8836 del 24 maggio 2017, in premessa, prospetta che solo un atto di autotutela, mai adottato, del Consiglio comunale possa incidere sulla precedente deliberazione del Consiglio del 19 dicembre 2011 n. 33, come

peraltro già aveva rammentato la sentenza del T.A.R. Puglia, sez. III, -OMISSIS- n. -OMISSIS-.

Per cui, v'è incompetenza dell'ufficio tecnico nel determinarsi in ordine alla violazione del *dictum* giurisdizionale, non avendo inteso il Consiglio comunale nulla disporre in ordine alla sua precedente deliberazione del 19 dicembre 2011 n. 33 di approvazione del piano di lottizzazione in questione, a tutt'oggi efficace.

7.1.4.- Nel caso di specie, l'Amministrazione comunale oppone nella sostanza una generica recente variazione del P.P.T.R. (Piano paesaggistico territoriale regionale), senza specificarne la parte, per cui non si ha contezza né di quando sia avvenuta né a quale fattore rilevante si riferisca.

Dal nuovo P.P.T.R., peraltro qualificato non come preclusivo in via assoluta all'edificazione, viene però fatta discendere la necessità di riformulare il rapporto ambientale utile per la riedizione della V.A.S., senza fornire ulteriori ragioni esplicative.

Tuttavia, va considerato che il rapporto di V.A.S. (c.d. "*scoping*") agli atti è datato luglio 2011, ossia è nei tempi in linea e coeva alla deliberazione del Consiglio comunale del 19 dicembre 2011 n. 33 di approvazione del piano di lottizzazione dell'insula "29CRS" di proprietà degli istanti.

Il diniego alla sottoscrizione della convenzione è stato già acclarato come illegittimo dalla precedente sentenza del T.A.R. Puglia, sez. III, -OMISSIS- n. -OMISSIS-, passata in giudicato.

Non può indi addossarsi agli stessi istanti, quale ulteriore effetto sfavorevole dell'illegittima azione amministrativa, l'onere di dar avvio, con altro rapporto o relazione preliminare ambientale, ad una nuova V.A.S.

Va rammentato che la V.A.S. ha lo scopo di saggiare gli effetti ambientali dei piani o dei programmi prima della loro approvazione, quindi interviene in un momento antecedente alla progettazione e dunque nell'ambito della

pianificazione territoriale, trattandosi per l'appunto della valutazione di una strategia di sviluppo territoriale urbanistico-edilizio e economico.

Obiettivo è l'integrazione delle valutazioni d'impatto ambientale nei piani e nei programmi.

Secondo le disposizioni del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, la V.A.S. (valutazione ambientale strategica) deve essere avviata dall'autorità procedente assieme o parallelamente al processo di formazione del piano o programma e conclusa prima dell'approvazione.

Segnatamente, l'art. 11, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 prevede che la V.A.S. è avviata dall'autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano o programma e comprende, tra l'altro: a) lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità (c.d. documento di *screening*); b) l'elaborazione del rapporto ambientale (c.d. documento di *scoping*).

In dettaglio, lo *screening* verifica il fatto che un piano o programma ricada nell'ambito giuridico per il quale è prevista la V.A.S. Lo *scoping*, definisce l'ambito delle indagini necessarie per la valutazione.

Va poi precisato che l'art. 11, commi 3-4-5, del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (e l'art. 10, comma 1, della legge della Regione Puglia 14 dicembre 2012 n. 44) stabiliscono che la fase di valutazione è effettuata anteriormente all'approvazione del piano o del programma e durante la fase di predisposizione di questi strumenti, costituendone una parte integrante del procedimento, senza inutili duplicazioni.

Nel caso di specie, agli atti v'è il rapporto ambientale V.A.S. approvato nel luglio 2011, coeva alla deliberazione del Consiglio comunale del 19 dicembre 2011 n. 33, che ha approvato il piano di lottizzazione. Quindi, risulta impropria l'affermazione del Comune in ordine alla mancanza di una V.A.S., strumento che certo non ha senso logico-giuridico se posteriore

all'approvazione della pianificazione urbanistica. Certo, i proponenti hanno già adempiuto a quanto loro incombeva.

Peraltro, l'art. 5, comma 8, ultima parte, del decreto-legge 13 maggio 2011 n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011 n. 106 (nel modificare l'art. 16 della legge urbanistica del 17 agosto 1942 n. 1150) ha previsto che i procedimenti amministrativi di valutazione ambientale strategica sono ricompresi nel procedimento di adozione e di approvazione del piano urbanistico o di loro varianti.

Parimenti, l'art. 11, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (come modificato dall'art. 2, comma 9, d.lgs. 29 giugno 2010 n. 128) ha specificato che la fase di valutazione della V.A.S. è effettuata prima dell'approvazione del piano, comunque durante la predisposizione, in quanto gli impatti significativi sull'ambiente vanno presi in considerazione *ex ante*.

Orbene, nella fattispecie concreta, si è in presenza di una deliberazione del Consiglio comunale del 19 dicembre 2011 n. 33, che ha già approvato un piano di lottizzazione, del quale si richiede la sottoscrizione della convenzione, e di un rapporto ambientale di V.A.S. (datato luglio 2011), che i proponenti hanno prodotto *illo tempore*. Null'altro è esigibile da parte di costoro.

Rebus sic stantibus, senza ulteriormente gravare sulla posizione dei privati, è solo l'Amministrazione che può valutare *funditus* l'interesse pubblico ambientale e se vi siano profili nuovi non già considerati e quali essi siano e, per questo, è la stessa a dover, in prospettiva logico-giuridica, dar impulso, nel caso di specie, ad un nuovo procedimento di V.A.S., qualora lo ritenga in concreto indispensabile, alla luce del P.P.T.R.

Infine, va ricordato che, in base all'art. 12, comma 6, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (come modificato dall'art. 2, comma 10, d.lgs. 29 giugno 2010 n. 128), la verifica di assoggettabilità a V.A.S., ovvero la V.A.S. relative a modifiche a

piani e programmi, ovvero a strumenti attuativi di piani o programmi, già positivamente sottoposti alla verifica di assoggettabilità, si limita a considerare i soli effetti significativi sull'ambiente, che non siano stati già considerati dagli strumenti urbanistici.

Orbene, agli atti v'è già il rapporto ambientale V.A.S. dell'anno 2011, che, qualora non più valido e/o suscettivo di necessario aggiornamento, secondo l'apprezzamento degli uffici tecnici del Comune, agli incombeni occorrenti dovrà provvedere l'Amministrazione comunale stessa, senza ulteriormente gravare sulla posizione della parte, che attende l'ottemperanza del giudicato.

Tanto è vero che, a riprova, il regolamento della Regione Puglia de 9 ottobre 2013 n. 18 (di attuazione della legge regionale 14 dicembre 2012 n. 44) ha previsto che gli strumenti attuativi, qual è il piano di lottizzazione, dei piani urbanistici comunali, sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a "V.A.S. semplificata" (art. 6, comma 1, lett. a), a iniziativa dell'autorità procedente, che presenta, tra l'altro, il rapporto preliminare di verifica (art. 6, comma 2, prima alinea).

In altri termini, solo all'esito di tali procedimenti, laddove fossero stati avviati, sarebbe stato possibile identificare eventualmente quell'interesse pubblico concreto di carattere ambientale, in grado di giustificare un possibile atto di autotutela – pur sempre nel rispetto del divieto delle sopravvenienze come sopra evidenziato – ma il comune non si è affatto attivato in tal senso, sicché rimane *in toto* integra l'esecutività della sentenza di annullamento del T.A.R.

In ultima analisi, gli atti impugnati sono illegittimi per eccesso di potere per sviamento della causa tipica, avendo il Comune – a mezzo di ufficio amministrativo-tecnico privo di competenza in ordine a qualsivoglia modifica della deliberazione del Consiglio comunale del 19 dicembre 2011 n. 33 – adottato atti in violazione della *regula iuris* stabilita dal giudicato, per finalità

aliene, non meglio comprensibili sulla base della contraddittoria documentazione depositata.

Pertanto, il ricorso principale e il secondo punto dei motivi aggiunti vanno accolti.

7.2.- Con riferimento al primo motivo dei motivi aggiunti, si è pure dedotta la violazione dell'art. 11 preleggi, essendo la relazione illustrativa di cui alla nota prot. n. 18210 del 24 ottobre 2019 imperniata sull'opposta illegittimità per violazione di legge della deliberazione del Consiglio comunale del 19 dicembre 2011 n. 33 di approvazione del piano di lottizzazione, a completamento dell'insula "29CR5" del P.R.G. del Comune di Margherita di Savoia, per pretesa violazione della legge Regione Puglia del 14 dicembre 2012 n. 44, la quale è stata però approvata successivamente.

Il motivo è fondato e va accolto nei limiti dell'interesse, con il conseguente annullamento della detta nota, in quanto l'invocata legge regionale – che peraltro non preclude affatto la posizione dei ricorrenti – è infatti successiva di un anno alla deliberazione del Consiglio comunale datata 19 dicembre 2011 n. 33.

La predetta legge regionale è stata invero "strumentalmente" adoperata dal Comune resistente, per fondare il proprio argomento in ordine alla predisposizione di una nuova V.A.S.

Ma, in realtà, la legge della Regione Puglia 14 dicembre 2012 n. 44 (e il relativo regolamento attuativo del 9 ottobre 2013 n. 18) prevede semplicemente, all'art. 8, comma 7, che la verifica di assoggettabilità al V.A.S., ovvero le V.A.S. relative a modifiche a piani e programmi, ovvero a strumenti attuativi di piani o programmi, già sottoposti positivamente a V.A.S., si svolga "*in forma semplificata*" per i soli effetti significativi sull'ambiente non già presi in considerazione.

Inoltre, nel caso di piani o programmi per i quali è necessario effettuare la V.A.S., ai sensi dell'art. 9, comma 1, della medesima legge della Regione Puglia, predispongono un rapporto preliminare di orientamento, alternativamente, il proponente o l'autorità procedente. Dunque, non necessariamente il proponente, come dedotto dall'Amministrazione comunale.

Nel caso di specie, per le motivazioni già svolte più approfonditamente sopra, è quest'ultima a dover semmai assumere ogni iniziativa in merito.

Pertanto, anche detto motivo di censura va accolto nei limiti dell'interesse.

8.- Va infine dichiarata assorbita la richiesta risarcitoria per equivalente pecuniario, richiesta al terzo punto, in quanto proposta "in via subordinata", rispetto ai motivi aggiunti che precedono e che segnatamente vengono accolti. Peraltro, il *decisum* della precedente sentenza del T.A.R. Puglia, sez. III, -OMISSIS- n. -OMISSIS- resta suscettibile di esecuzione in forma specifica da parte del Comune, in via spontanea, o per via di azione di ottemperanza. Infatti, l'insula denominata "29CR5" del vigente P.R.G. di proprietà dei ricorrenti non risulta edificata e gli istanti vi hanno interesse.

Non va poi trascurata, data la peculiarità del contenzioso, la possibilità di definizione, con accordo ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990 n. 241, che recente giurisprudenza (Cons. St., sez. IV, 10 agosto 2020 n. -OMISSIS- 0) ha predicato esser possibile, con diretto riferimento alla materia urbanistico-edilizia, con invero finalità *lato sensu* transattiva "anche attraverso scelte urbanistiche di carattere perequativo e compensativo".

9.- In conclusione, la sentenza del T.A.R. Puglia, sez. III, -OMISSIS- n. -OMISSIS- ha annullato il primo atto di diniego alla sottoscrizione della convenzione anelata. La presente sentenza invece annulla il secondo atto di diniego, ribadito nelle note gravate in epigrafe, al perfezionamento della

medesima convenzione, in applicazione della deliberazione del Consiglio comunale del 19 dicembre 2011 n. 33, tutt'ora vigente.

Ergo, il ricorso principale convertito in azione di annullamento e i motivi aggiunti vanno accolti nei sensi di cui in motivazione, con annullamento degli atti, siccome impugnati.

10.- Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidati come in dispositivo. Il contributo unificato va rifuso, in applicazione dell'art. 13, comma 6-*bis.I*, del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, accoglie il ricorso convertito in azione di annullamento e i motivi aggiunti nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Condanna il Comune di Margherita di Savoia al pagamento in favore dei signori ricorrenti delle spese di giudizio, che si liquidano in € 3.000,00, oltre accessori di legge. C.U. rifuso.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente

Donatella Testini, Primo Referendario

Lorenzo Ieva, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Lorenzo Ieva

IL PRESIDENTE

Giuseppina Adamo

IL SEGRETARIO