

**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 l' Abruzzo**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 479 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da Lipu - Lega Italiana Protezione Uccelli, Italia Nostra Onlus, Mountain Wilderness Italia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Gianni Piscione, domiciliato presso la Segreteria T.A.R. Abruzzo in L'Aquila, via Salaria Antica Est, n.27;

***contro***

Regione Abruzzo in persona del Presidente *pro tempore* rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, sua domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, Via Buccio da Ranallo; Comune di Rocca di Mezzo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Camerini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Vincenzo Camerini in L'Aquila, via Garibaldi, n. 62; Provincia di L'Aquila, non costituita in giudizio;

***nei confronti***

Biocasa S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Vincenzo Antonucci, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Piera Farina in L'Aquila, via della Croce Rossa, n. 215; Parco Naturale Regionale Sirente-Velino, non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

- della delibera consiliare del Comune di Rocca di Mezzo di adozione del piano di lottizzazione in zona C/6 denominato "Prato della Madonna" n.8 del 3 marzo 2011;
- della delibera consiliare del Comune di Rocca di Mezzo di adozione definitiva del piano di lottizzazione in zona c/6 denominato "Prato della Madonna" n. 41 del 21 dicembre 2011;
- dell'atto di approvazione o auto-approvazione del Comune di Rocca di Mezzo del piano di lottizzazione mai pubblicato sul B.U.R.A. e non conosciuto nei suoi estremi;
- del giudizio del Comitato CCR V.I.A. della Regione Abruzzo n. 2391 del 17 aprile 2014;

- del nulla osta comunale in ambito ambientale rilasciato con prot. 11419 del 25 novembre 2009  
e sui motivi aggiunti del 12 novembre 2016, per l'annullamento  
- degli atti impugnati con il ricorso principale;  
- dell'atto di approvazione del Comune di Rocca di Mezzo del piano di lottizzazione, e precisamente della delibera di Consiglio n. 24 del 29 luglio 2016 avente ad oggetto "*Approvazione definitiva Piano di Lottizzazione denominato Prato della Madonna a seguito degli adempimenti del giudizio favorevole con prescrizioni emesso dal CCR VIA Regione Abruzzo n. 2391 del 17/04/2014*";  
e sui motivi aggiunti depositati il 4 luglio 2017, per l'annullamento  
- degli atti già impugnati con il ricorso principale e i primi motivi aggiunti.  
Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;  
Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Abruzzo, del Comune di Rocca di Mezzo e di Biocasa S.r.l.;  
Visti tutti gli atti della causa;  
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 giugno 2018 la dott.ssa Maria Colagrande;  
Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Le Associazioni ricorrenti impugnano gli atti di adozione del piano di lottizzazione per edifici residenziali da realizzare su un'area di 22.690 mq in località "Prato della Madonna" zona C6 estensiva di espansione di tipo 2 del programma di fabbricazione del Comune di Rocca di Mezzo, compresa nel territorio del "Parco Regionale Sirente Velino e in zona SIC (siti di importanza comunitaria) IT 7110206 – Monte Sirente e Monte Velino e ZPS (Zone di Protezione Speciale) IT 711130-Sirente Velino.

Con il primo articolato motivo sono dedotti vizi del parere del Comitato regionale CCR-VIA n. 2391 del 17 aprile 2014 (propedeutico all'approvazione del piano di lottizzazione): eccesso di potere per incongruenza - contraddittorietà - violazione della direttiva comunitaria "habitat" 92/42/CEE recepita in Italia con d.P.R. n. 357/1997, modificato e integrato dal d.P.R. n. 120 del 12.3.2003 - direttiva comunitaria "uccelli" 2009/147/CEE che sostituisce la direttiva 79/409/CEE - violazione del principio di precauzione -violazione art. 9 lett. f) della l.r. Abruzzo n. 42/2011.

Detto parere sarebbe in contrasto con il diverso esito della relazione resa dall'Ente Parco in seno al procedimento di valutazione di incidenza ambientale secondo la quale l'intervento edilizio e le misure mitigative indicate dalla ditta proponente pregiudicherebbero l'equilibrio ambientale e idrogeologico superficiale dell'area interessata nonché la conservazione della specie floristica *klasea lycopifolia* che vi dimora ed è protetta dalla direttiva *habitat* CEE 92/42; lo studio di incidenza

ambientale allegato dalla ditta proponente al piano di lottizzazione, sulla base del quale il CCR ha espresso il giudizio impugnato, viene censurato perché ritenuto:

- lacunoso perché riporta la sola area SIC e ZPS occupata dall'insediamento edilizio ma non l'area delle *prate pantane* che pure sarebbe occupata per un'estensione ben maggiore;
- dannoso perché, al fine di schermare la lottizzazione, prevede l'introduzione di specie arboree non autoctone vietata dall'art. 9 comma 2 lett. f) della legge regionale Abruzzo n. 4/2011;
- contraddittorio perché prevede di condurre *ex post* - a conferma della lacunosità della valutazione - rilievi floristici per la rilevazione di eventuali specie vegetali protette presenti nel SIC IT 7110206 monte Sirente Velino;
- dannoso perché prevede lo spostamento e il trapianto nei prati adiacenti delle specie floristiche rilevate in situ senza considerare che la tutela delle specie protette implica anche la conservazione dell'*habitat* dove esse dimorano che sarebbe così occupato dall'intervento edilizio e quindi irreversibilmente perso.

Il giudizio favorevole espresso dal CCR-VIA sarebbe inoltre gravemente illogico e pregiudizievole della conservazione delle specie protette perché prevede una fascia di rispetto delle aree dove è insediata la *klasea lycopifolia* di soli cinque metri, benché la stessa ditta proponente aveva stabilito un distacco del cantiere di almeno 10-15 metri.

Sussistevano invece secondo le ricorrenti le tre condizioni - effetti potenzialmente gravi, valutazione di dati scientifici disponibili, ampiezza dell'incertezza scientifica - che secondo il principio di precauzione avrebbero dovuto indurre la Regione e per essa il CCR VIA ad esprimere parere negativo.

Con il secondo motivo viene dedotta la violazione del piano regionale paesistico (PRP) della Regione Abruzzo e dell'art. 6 della l.r. Abruzzo n. 18/1983 e dell'art. 9 l.r. Abruzzo n. 42/2011.

Le norme di attuazione del piano paesistico, la cui applicazione alle zone A2 di conservazione parziale ove ricade l'area interessata dalla lottizzazione è stabilita dall'art. 9 della legge regionale n. 42/2011, consentirebbe limitati interventi in dette aree di quali resta escluso l'uso residenziale oggetto del piano di lottizzazione, né potrebbe opporsi in contrario che l'art. 18 delle NTA del piano paesistico fanno salvi gli interventi previsti dagli strumenti urbanistici preesistenti al PRP, essendo di converso imposto dall'art. 20 l'adeguamento dei piani territoriali sottordinati al PRP nei novanta giorni successivi alla pubblicazione.

Resiste la controinteressata Biocasa S.r.l. che eccepisce l'inammissibilità del ricorso sotto vari profili:

- a) per nullità della procura perché generica e redatta su un foglio separato e non numerato progressivamente rispetto al ricorso;
- b) perché il piano di lottizzazione, così come adeguato al giudizio espresso dal CCR, non è stato ancora adottato né approvato ai sensi della legge regionale n. 18/1983;

- c) perché notificato ben oltre i termini di decadenza decorrenti dalla pubblicazione degli atti impugnati;
- d) perché non risulta indicata nel ricorso la data della notificazione comunicazione o conoscenza degli atti impugnati come prescritto dall'art. 40 lett. b) del codice del processo amministrativo;
- e) perché non risultano specifiche le censure avverso gli atti impugnati diversi dal giudizio del CCR VIA, che sarebbe l'unico in effetti sottoposto a critica;
- f) per difetto di legittimazione delle ricorrenti non risultandone *ex actis* la rilevanza nazionale, le finalità statutarie coerenti con l'oggetto del giudizio, la stabilità organizzativa e la *vicinitas* all'interesse che si assume leso
- g) per difetto di legittimazione con riferimento al secondo motivo di ricorso con il quale sono censurati aspetti urbanistici e non ambientali degli atti gravati.

Resistono la Regione Abruzzo e il Comune di Rocca di Mezzo il quale eccepisce l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse perché l'*iter* di approvazione del piano di lottizzazione non sarebbe ancora concluso, nonché per tardività del gravame rispetto alla data di pubblicazione degli altri atti impugnati.

Con i motivi aggiunti depositati il 12 novembre 2016 è gravata con le stesse censure del ricorso principale la delibera del Consiglio del Comune di Rocca di Mezzo n. 24 del 29 luglio 2016 pubblicata sul sito internet del Comune senza gli allegati, avente ad oggetto "*Approvazione definitiva Piano di Lottizzazione denominato "Prato della Madonna" a seguito degli adempimenti del giudizio favorevole con prescrizioni emesso dal CCR VIA Regione Abruzzo n. 2391 del 17/04/2014"*.

Con il terzo motivo aggiunto la delibera impugnata è censurata per violazione dell'art. 13 della legge n. 394/1991 in quanto assunta in assenza del nulla osta dell'Ente Parco Sirente-Velino e comunque in contrasto con il parere già espresso dall'Ente in seno al procedimento d'incidenza ambientale.

Con il quarto motivo aggiunto - eccesso di potere per manifesta contraddittorietà e illogicità dell'istruttoria, irragionevolezza e illogicità della motivazione, contraddizione tra motivi e dispositivo e contraddizione tra provvedimenti – le ricorrenti rilevano la contraddittorietà fra il piano di lottizzazione che prevede la destinazione a verde privato delle aree comprese nel piano di lottizzazione ove vegeta la *klasea Licopyfolia* e l'esigenza, ritenuta imprescindibile dal Consiglio comunale con delibera consiliare n. 5 del 18 maggio 2015, di acquisire dette aree *al fine di tenere nella giusta considerazione il parere dell'Ente Parco Sirente Velino, prot. n .33 del 07/01/2014*.

La controinteressata reitera le eccezioni mosse opposte al ricorso principale.

Con i motivi aggiunti depositati il 13 giugno 2017, dopo il deposito da parte del Comune dei documenti allegati alla delibera di approvazione del piano di lottizzazione, vengono integrate le censure già edite con il ricorsi precedenti.

Dagli elaborati grafici del piano (Tavola 7 - sistemazione verde" e "Tavola 13 - Relazione tecnico descrittiva" datati ottobre 2014) si evincerebbe che i punti A, B e C segnalati per la presenza di *klasea lycopyfolia* sono interessati da opere di trasformazione (installazione di pali, inserimento siepi) e ricadono all'interno di

un'area definita "verde privato della lottizzazione" che implica l'esercizio di attività di coltivazione incompatibili con le il divieto posto dal CCR VIA di ogni tipo di attività, compresa quella di cantiere, nella fascia di 5 metri dalle aree dove è individuata la presenza di *klasea lycopifolia*.

Il quinto motivo aggiunto introduce censure nuove per violazione delle misure di conservazione per la tutela della rete natura 2000 dell'Abruzzo – direttive 92/43/CEE e 2009/147/CEE– d.P.R. 357/1997 – d.m. ambiente n. 184/2007 – di cui alla d.g.r. n. 877/2016 eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità dell'istruttoria, nonché per manifesta contraddittorietà tra provvedimenti.

Il piano di lottizzazione - che si trova all'interno del SIC IT7110206 e della ZPS IT7110230 classificato "prato stabile", come evidenziato dal *Corine Land Cover* (lo strumento UE per il rilevamento e il monitoraggio delle caratteristiche di copertura e uso del territorio, particolarmente per le esigenze di tutela ambientale) sarebbe in contrasto con la delibera della Giunta regionale n. 877 del 27 dicembre 2016 che vieta di convertire ad altri usi *le superfici a prato permanente e a pascolo permanente, se non per fini di recupero di habitat di interesse comunitario (...) ovvero per ricostituire habitat (...), previo assenso del soggetto gestore, fatto salvo l'espletamento della procedura di valutazione di incidenza.*

Il Comune, nonostante avesse avvertito la necessità di tener conto della citata delibera della Giunta regionale, tanto da chiedere alla Regione con nota 823 del 2 febbraio 2017 di esprimere parere sull'applicabilità delle misure di tutela in essa previste al piano di lottizzazione *in itinere*, portava a termine il procedimento approvando il piano.

Dopo lo scambio di memorie all'udienza del 6 giugno 2018 la causa è stata assunta in decisione.

Il ricorso principale avverso le delibere n. 8 del 3 marzo 2011 e n. 41 del 21 dicembre 2011 di adozione del piano di lottizzazione è improcedibile, in quanto esse sono state superate dalla sopravvenuta approvazione del piano, parimenti impugnata con i primi motivi aggiunti.

Nella declaratoria d'improcedibilità restano assorbite le eccezioni d'irricevibilità e d'inammissibilità del ricorso principale sollevate dal Comune e dalla controinteressata con specifico riferimento al gravame avverso le citate delibere comunali.

Le altre eccezioni non sono fondate.

Sia il ricorso principale che i motivi aggiunti sono infatti corredati della procura alle liti redatta su un foglio congiunto materialmente all'atto.

Tale continuità fisica fra procura e documento contenente il ricorso lascia presumere che le Associazioni ricorrenti abbiano validamente conferito al difensore il mandato di impugnare i provvedimenti indicati rispettivamente nel ricorso introduttivo e nei motivi aggiunti (T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I, 14 maggio 2012, n. 450; Cass. civ. sez. I, 27 dicembre 2011, n. 28839).

L'eccezione d'irricevibilità del ricorso principale sollevata dalla controinteressata e dal Comune con riferimento al gravame avverso il giudizio del Comitato regionale

CCR.VIA n. 2391 del 17.4.2014, deve essere respinta trattandosi di un atto endoprocedimentale non immediatamente lesivo in quanto contenente prescrizioni alle quali ha poi fatto seguito l'adeguamento del progetto di lottizzazione successivamente approvato dal Comune.

Ne consegue che la valutazione del CCR.VIA validamente è stata impugnata congiuntamente alla delibera di approvazione del piano di lottizzazione con i primi motivi aggiunti.

È altresì infondata l'eccezione d'inammissibilità per omessa indicazione nel ricorso e nei motivi aggiunti della data della notificazione, comunicazione o conoscenza degli atti impugnati, come prescritto dall'art. 40 lett. b) del codice del processo amministrativo, in quanto l'omissione di detta formalità non può considerarsi causa di decadenza dal diritto d'azione, in assenza di una espressa previsione in tal senso, potendo al più determinare l'onere del ricorrente d'integrare, a fronte di un'eventuale eccezione di irricevibilità, il ricorso che ne risulti carente.

Infondata è inoltre l'eccezione d'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per difetto di legittimazione delle Associazioni ricorrenti.

Tutte sono infatti comprese nell'elenco allegato al decreto Ministeriale 9 luglio 2012, n. 480 ricognitivo delle Associazioni di protezione ambientale, sicché, trattandosi di Associazioni a carattere nazionale riconosciute, è incontestabile la loro legittimazione a ricorrere nelle controversie che (come quella in questione) hanno ad oggetto l'interesse alla tutela dell'ambiente (si veda, tra le tante, Consiglio di Stato, VI, 20 maggio 2005, n. 2534).

Sussiste altresì la loro piena legittimazione a contestare la conformità dei piani urbanistici con quelli sovraordinati quando il gravame persegua, come nella controversia in decisione, la conservazione dell'ambiente suscettibile di trasformazione in attuazione del piano impugnato (in termini vedasi Consiglio di Stato, Sez. IV 14 aprile 2011 n. 2329).

Ciò premesso in rito, può procedersi all'esame dei motivi già editi con il ricorso principale e riproposti con integrazioni con i ricorsi per motivi aggiunti.

Il gravame merita accoglimento.

Occorre premettere, in linea di principio, che al provvedimento amministrativo si applica la regola del *tempus regit actum*, con la conseguenza che esso è sindacabile assumendo come parametro di legittimità le norme vigenti al tempo in cui è stato adottato (Consiglio di Stato, sez. IV, 28 settembre 2009, n. 5835).

Si è infatti ritenuto che *ciascun atto della serie procedimentale deve uniformarsi alla normativa vigente al momento in cui il procedimento, o una sua fase, si sia concluso, intendendosi per procedimento concluso quello per il quale si sia esaurita la fase di decisione (fase costitutiva), anche se non si è ancora completata quella dell'integrazione dell'efficacia [...] e che tale effetto si perfeziona soltanto nel momento in cui la fase costitutiva sia pervenuta alla sua conclusione, e cioè nel momento in cui tutti gli elementi costitutivi abbiano trovato la loro realizzazione, cosicché è a questo momento che deve aversi riguardo per identificare la norma applicabile all'atto. Ciò comporta che la legittimità di un provvedimento amministrativo vada valutata in relazione alle norme vigenti al tempo in cui lo stesso è stato adottato. Se, dunque, in pendenza del procedimento*

*interviene una nuova disposizione regolamentare, l'atto che ne è l'epilogo deve ad essa disposizione adeguarsi, salvo che incida su situazioni giuridiche già consolidate* (T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 26 maggio 2009, n. 3839; T.A.R. Abruzzo-Pescara, sez. I, 24 maggio 2012, n. 234; Consiglio di Stato, sez. V, 10 aprile 2018 n. 2171).

Può aggiungersi che tutti gli atti della sequenza procedimentale sono certamente insensibili alle modifiche normative sui requisiti formali del procedimento di formazione di ciascuno di essi, sicché, se alla data della sopravvenienza normativa erano già stati adottati nelle forme previgenti, non dovranno essere rinnovati.

Tuttavia, sul piano sostanziale essi producono i loro effetti al momento in cui viene adottato il provvedimento conclusivo e saranno pertanto soggetti al regime normativo a quella data vigente nella parte in cui esso introduce una diversa valutazione degli interessi pubblici.

Non vi è dubbio che nel caso di specie la fase costitutiva del procedimento di adozione e approvazione del piano di lottizzazione, nella quale gli atti prodromici producono i loro effetti e la decisione dell'amministrazione si manifesta e prende forma di atto conformativo degli interessi coinvolti, è costituita dalla delibera che approva definitivamente il piano, quale risulta all'esito dei pareri espressi in seno alla conferenza di servizi e dopo l'invio alla Provincia, ai sensi dell'art. 20 della legge regionale n. 18/1983.

Venendo al caso concreto, ai fini della corretta identificazione delle norme applicabili *ratione temporis*, rileva il fatto 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.

Sul piano sostanziale la stessa nota del Comune sopra indicata aveva, in effetti, colto la rilevanza in seno al procedimento di approvazione del piano di lottizzazione, della delibera regionale il cui allegato n. 2, punto 4) dell'elenco "Divieti", vieta nelle ZPS di convertire ad altri usi le superfici a prato permanente e

a pascolo permanente se non *per fini di recupero di habitat di interesse comunitario (.. .) ovvero per ricostituire habitat (.. .), previo assenso del soggetto gestore, fatto salvo l'espletamento della procedura di valutazione di incidenza.*

Ne consegue che il Comune, indipendentemente dalla risposta sul quesito che aveva sottoposto della Regione con la nota prot. n. 823 del 2 febbraio 2017, non poteva prescindere dalla normativa sopravvenuta perché incontestatamente l'area interessata dall'intervento si trova all'interno del SIC IT7110206 e della ZPS IT7 0230 della Rete Natura 2000 della Regione Abruzzo.

Pertanto l'approvazione del piano di lottizzazione è illegittima perché autorizza un intervento di trasformazione dell'area ricadente nel SIC IT 7110206 – Monte Sirente e Monte Velino e ZPS IT 711130- Sirente Velino, senza tener conto, come il giudizio del CCR VIA del 17 aprile 2014 sul quale si fonda, dei limiti e dei divieti introdotti dalle norme di salvaguardia approvate dalla delibera della Giunta regionale n. 877/2016.

L'accoglimento della censura assorbe le altre questioni prospettate dalle ricorrenti con la precisazione, quanto al motivo che deduce la violazione delle norme tecniche di attuazione del piano paesistico, che esse stesse, nella parte in cui consentono gli usi agricolo, forestale, pascolivo, turistico e tecnologico nell'area interessata dal piano di lottizzazione, sono derogate dalla più rigorosa disciplina posta dalla delibera della Giunta regionale n. 877 del 27 dicembre 2016.

Le spese seguono la soccombenza nei confronti del Comune di Rocca di Mezzo e della Regione Abruzzo, mentre ricorrono giusti motivi per compensarle nei confronti della controinteressata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti,

- dichiara improcedibile il ricorso principale;  
- accoglie i motivi aggiunti nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la delibera del Comune di Rocca di Mezzo n. 24 del 29 luglio 2016 avente ad oggetto "*Approvazione definitiva Piano di Lottizzazione denominato "Prato della Madonna" a seguito degli adempimenti del giudizio favorevole con prescrizioni emesso dal CCR VIA Regione Abruzzo n. 2391 del 17/04/2014"*.

Condanna in solido il Comune di Rocca di Mezzo e la Regione Abruzzo al pagamento in favore delle Associazioni ricorrenti delle spese processuali, che liquida in € 3.000,00, oltre accessori di legge.

Contributo unificato rifiuto.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 6 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Amicuzzi, Presidente

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere

Maria Colagrande, Primo Referendario, Estensore



L'ESTENSORE  
Maria Colagrande

IL PRESIDENTE  
Antonio Amicuzzi

IL SEGRETARIO