

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 14/03/2016**

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37978-stante-atipicit-illecito-civile-responsabilit-per-danno-da-ritardo-fattispecie-sui-generis-ex-art-2043-c-c>

**Autore: Lazzini Sonia**

## **Stante atipicità illecito civile responsabilità per danno da ritardo fattispecie sui generis ex art. 2043 c.c.**

Tar Puglia, Lecce sentenza 200 del 29 gennaio 2016

Nel caso di danno da ritardo della P.A., occorre verificare la sussistenza sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante).

Lazzini sonia

l'acclarata legittimità degli atti regionali impugnati destituisce, comunque, di ogni fondamento la richiesta di condanna della Regione Puglia al risarcimento dei danni derivante dalla mancata approvazione della variante: ciò in quanto la Regione ha esercitato correttamente i poteri ad essa spettanti ex art. 16 della L.R. n. 56/1980.

Quanto, infine, alla richiesta di condanna derivante dal ritardo, ex art. 2-bis della L.n. 241/1990, in disparte ogni valutazione in ordine alle eccezioni di rito (sollevate dalla difesa regionale), il Collegio osserva che, in ossequio al principio dell'atipicità dell'illecito civile, la responsabilità per danno da ritardo costituisce una fattispecie sui generis, di natura del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi constitutivi della responsabilità. "Di conseguenza, l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi iuris tantum, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo nell'adozione del provvedimento amministrativo favorevole, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi constitutivi della relativa domanda. Nel caso di danno da ritardo della P.A., occorre verificare la sussistenza sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante). In buona sostanza

il mero “superamento” del termine fissato ex lege o per via regolamentare alla conclusione del procedimento costituisce indice oggettivo, ma non integra “ piena prova del danno”. La valutazione è di natura relativistica e deve tenere conto sia della specifica complessità procedimentale, che di eventuali condotte dilatorie dell’amministrazione.... In definitiva, il danno da ritardo nel provvedere deve effettivamente sussistere, oltre che essere provato nel suo preciso ammontare. Il mero ritardo nell’adozione di un provvedimento amministrativo non può, infatti, far presumere di per sé la sussistenza di un danno risarcibile, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi constitutivi della relativa domanda” (Consiglio di Stato, IV, 10 giugno 2014, n. 2964).

Orbene, nel caso in esame, è sufficiente osservare che l’allegato ritardo della Regione Puglia (comunque, non significativo) non è colpevole, tenuto conto, in concreto, dell’oggettiva complessità e peculiarità del procedimento pianificatorio de quo e della necessità dei (doverosi e complessi) approfondimenti (soprattutto in ordine ai profili di compatibilità paesaggistica) evidenziatisi nel corso dell’istruttoria, connessi agli elementi di sensibilità paesaggistico-ambientale dei luoghi, in uno all’assenza di comportamenti dilatori da parte degli Uffici regionali. Né risulta fornita la prova dell’effettivo danno (asseritamente) subito dai ricorrenti.

testo integrale di Tar Puglia, Lecce sentenza 200 del 29 gennaio 2016

N. 00200/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00826/2014 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Terza

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

(...)

**DIRITTO**

0. Si può prescindere dall'esame delle eccezioni di rito formulate dalla Regione resistente, in quanto il ricorso è sicuramente infondato nel merito e va respinto.

0.1 - E' necessario premettere che il P.R.G. del Comune di Nardò, adeguato alla L.R. 31 maggio 1980, n. 56, è stato approvato definitivamente con delibera della Giunta Regionale della Puglia n. 345 del 10 aprile 2001, previa precedente deliberazione della Giunta Regionale n. 4066 del 10 novembre 1998 di richiesta di controdeduzioni e/o adeguamento alle prescrizioni e modifiche introdotte negli atti del P.R.G..

La variante urbanistica "puntuale" adottata con delibera del Commissario ad acta n. 6 del 29 novembre 2010:

A) con riferimento all'area distinta al Fg. n. 126/C ptc. n. 390 (premesso che la stessa è già stata oggetto dell'osservazione n. 115 - a firma della sig.ra Stamerra Gaetana -, riportata tra le osservazioni accolte nella relazione/parere del C.U.R. allegata alla delibera G.R. n. 4066/1998, ancorchè omessa per mero errore materiale nella delibera G.R. n. 345/2001 di definitiva approvazione del P.R.G., e rilevato che detta particella risulta tipizzata nel vigente P.R.G. di Nardò "in parte come zona <<B.21 -Residenziale a carattere semintensivo>> ed in parte come zona <<F.34 - Parco attrezzato>>"), ha previsto la "riclassificazione", "per la parte interessata dai vincoli scaduti, in parte come <<Verde privato o di pertinenza di edifici di interesse collettivo>>, normato dall'art. 55 delle N.T.A. del P.R.G., ed in parte come <<Zona B/21 -Residenziali a carattere semintensivo>>, normata dall'art. 58 delle N.T.A. del P.R.G., secondo le determinazioni già espresse dalla delibera G.R. n. 4066/98";

B) con riferimento all'area distinta al Fg. n. 129/C ptc. nn. 22, 87 e 99 (premessa la tipizzazione nel vigente P.R.G. di Nardò "in parte come zona <<F.14 - Verde attrezzato>>, in parte come zona <<F.16 - Parcheggi pubblici>> ed in minima parte come <<zona per la viabilità>>"), ha provveduto alla "riclassificazione" come "zona <<E/1 - Agricole produttive normali>>, stabilendo, di conseguenza, che le stesse risultano assoggettate alla disciplina di cui all'art. 83 e all'art. 119 delle N.T.A. del P.R.G.".

A prescindere dal procedimento di variante in parola, poi, con deliberazione n. 732 del 19 aprile 2011, la Giunta Regionale, a seguito delle specifiche segnalazioni del Comune di Nardò, ha rettificato la delibera n. 345/2001, "inserendo l'osservazione prodotta dalla sig.ra Stamerra Gaetana, rubricata al n. 115, tra quelle già ritenute accoglibili, così come, peraltro, proposto dal C.U.R. con la relazione - parere del 14.05.1998 fatta propria dalla G.R. con la deliberazione n. 4066 del 10.11.1998".

A seguito del deposito e della pubblicazione della delibera commissariale di adozione (n. 6/2010), in accoglimento dell'unica osservazione (prodotta dagli interessati), con delibera di Consiglio Comunale n. 6 del 3 febbraio 2012, il terreno di cui al Fg. n. 129/C ptc. nn. 22, 87 e 99 è stato "ritipizzato" come zona "F.15" ("Verde sportivo"), con la precisazione che "l'attuazione della predetta destinazione, nel caso intervenga l'approvazione regionale, sarà attuata dagli stessi proprietari delle aree e che quindi sulle stesse aree non sono imposti vincoli a contenuto ablativo".

Con nota prot. n. 10023 del 22 marzo 2012, il Comune di Nardò ha trasmesso gli elaborati relativi alla variante de qua alla Regione Puglia, evidenziando che "la riqualificazione operata per la particella 390 del foglio 126 ripropone i contenuti di una osservazione presentata in fase di adozione del P.R.G. vigente a firma di Stamerra Gaetana - n. 115 - e da intendersi accolta per effetto della delibera di Giunta Regionale n. 732 del 19.04.2011 di rettifica della Delibera di G.R. n. 345/01, che, approvando definitivamente il P.R.G. di Nardò, per mero errore materiale non faceva menzione dell'osservazione suddetta".

Con il parere prot. n. 12642 del 21 dicembre 2012, la Regione Puglia - Servizio Assetto del Territorio - Ufficio Pianificazione Paesaggistica:

A) con riferimento alla ptc. n. 390 del foglio n. 126, ha ritenuto non assentibile "sia il cambio di destinazione d'uso da zona <<F.34 – Parco attrezzato>> a <<Verde privato o di pertinenza di edifici di interesse collettivo>> (art. 55 del P.R.G.), nonché l'estensione della tipizzazione B.21 (<<Zone residenziali a carattere semintensivo>>)", indicando specificamente e puntualmente il relativo regime di tutele ed il ritenuto contrasto con le prescrizioni del P.U.T.T./P. (sui quali si veda infra punto 1.3);

B) riguardo all'area distinta al Fg. n. 129/C ptc. nn. 22, 87 e 99, ha rilevato la non assentibilità del cambio di destinazione in zona "E.1" (Agricola produttiva normale"), anche qui con analitica indicazione del regime delle tutele e del ritenuto contrasto con le prescrizioni del P.U.T.T./P. (sui quali si veda infra punto 1.3).

Con nota prot. n. 2351 del 5 marzo 2013, il Servizio Urbanistica della Regione ha espressamente rappresentato all'Ufficio Pianificazione Paesaggistica che:

A) in relazione alla ptc. n. 390 del foglio n. 126, "la Regione Puglia ha provveduto con D.G.R. n. 732/2011 alla rettifica della D.G.R. 345/2001", "accogliendo di fatto l'osservazione n. 115", e, "di conseguenza, la variante urbanistica adottata con deliberazione del Commissario ad acta n. 6/2010, deve intendersi superata (positivamente) nella parte in cui prevede la riqualificazione da zona <<F.34 – Parco Attrezzato>> a zona <<B.21 - Residenziale a carattere semintensivo...>>";

B) per quanto riguarda le ptc. nn. 22, 87 e 99 del Fg. 129/C, ha evidenziato che il C.C. di Nardò, con delibera n. 6/2012, in accoglimento dell'unica osservazione prodotta, ha ridefinito la destinazione urbanistica adottata con la deliberazione commissariale n. 6/2010 ("Zona E.1 - Agricola produttiva normale") in favore della destinazione "Zona F.15 - Verde Sportivo"; ha, quindi, richiesto ulteriore parere ex art. 5.03 delle N.T.A. del P.U.T.T./P. all'Ufficio Attuazione Pianificazione Paesaggistica regionale.

Con il (secondo e definitivo) parere prot. n. 4375 del 14 maggio 2013 (in parte confermativo ed in parte sostitutivo del precedente), il predetto Ufficio, "riesaminati gli atti progettuali, pur rimanendo sostanzialmente invariata la valutazione della compatibilità paesaggistica della variante in oggetto", con puntuale specificazione del regime delle tutele e del ritenuto contrasto con le disposizioni del P.U.T.T./P. (sui quali infra, par. 1.3):

A) in relazione alla ptc. n. 390 del foglio n. 126, ha confermato la non assentibilità del cambio di destinazione d'uso da zona “F.34 - Parco attrezzato” a “Verde privato o di pertinenza di edifici di interesse collettivo” (art. 55 del P.R.G.), e ha espressamente rilevato che, “con riferimento all'estensione della tipizzazione B.21 (<<Zone residenziali a carattere semintensivo>>), si prende atto di quanto precisato dal Servizio Urbanistico regionale nella citata nota protocollo n. 2351 del 05.03.2013”;

B) in relazione alle ptc. nn. 22, 87 e 99 del Fg. n. 129/C, ha, da un lato, (comunque) confermato la non assentibilità del cambio di destinazione d'uso in zona “E.1”, e, dall'altro, ritenuto non assentibile la nuova destinazione “Zona F.15 - Verde Sportivo” (di cui alla delibera C.C. n. 6/2012), precisando, altresì, “con riferimento all'uno e all'altro caso, che la destinazione d'uso attualmente vigente (<<Zona F.14 - Verde Attrezzato>> e <<F.16 - Parcheggi Pubblici>>, aree pubbliche sistematiche a verde attrezzato per attività sportive e ricreative con divieto di qualsiasi edificazione salvo piccole costruzioni precarie, piantumazione di alberature ad alto fusto e prato, ecc. art. 92 del P.R.G.) risulti maggiormente compatibile con le disposizioni sopra citate delle N.T.A. del P.U.T.T./P.”.

Indi, con l'impugnata deliberazione n. 2507 del 23 dicembre 2013, la Giunta Regionale: 1) ha approvato la relazione dell'Assessore alla Qualità del Territorio (che in parte riporta e, comunque, espressamente rinvia ai citati pareri paesaggistici ed all'istruttoria del Servizio Urbanistico regionale); 2) ha rinviato, ai sensi dell'art. 16 della L.R. n. 56/1980, la variante al P.R.G. del Comune di Nardò (“per le motivazioni di carattere paesaggistico ed urbanistiche innanzi riportate, qui in toto condivise”); 3) non ha accolto l'osservazione proposta (“per le motivazioni riportate in relazione e qui in toto condivise”).

Pertanto, in virtù degli espressi richiami di cui innanzi, l'impugnata delibera di G.R. n. 2507/2013:

A) con riferimento all'area individuata al Fg. n. 126/C ptc. n. 390, ha innanzitutto ritenuto “di non dar seguito alla presente proposta di variante per quei contenuti già fatti salvi dalla D.G.R. n. 732/2011 in virtù dell'accoglimento dell'osservazione n. 115 nei termini di cui alla D.G.R. n. 4066/98”; ha, poi, stabilito “che non sia assentibile il cambio di destinazione d'uso da zona <<F.34 - Parco Attrezzato>> a <<Verde privato o di pertinenza di edifici di interesse collettivo>> (art. 55 del P.R.G.)” - per le motivazioni di cui ai pareri paesaggistici, sulle quali v. infra par. 1.3 - e di “non condividere la proposta di variante per gli aspetti non riconducibili ai contenuti dell'osservazione n. 115 così come accolti dalla D.G.R. n. 4066/98, ovvero al cambio di destinazione d'uso da zona <<F.34 - Parco Attrezzato>> a <<Verde privato ...>>, e ciò in relazione alla necessità di mantenere inalterato il complessivo coerente unitario disegno di parco urbano, nonché alle negative valutazioni di carattere paesaggistico” (v. istruttoria del Servizio Urbanistico);

B) riguardo all'area individuata al fg. n. 129/C, ptc. nn. 22, 87, 99, non ha condiviso la proposta di variante, sulla scorta, per un verso, dei citati pareri paesaggistici - recependo, appunto, il rilievo, ivi contenuto, ed innanzi riportato , “che la destinazione d'uso attualmente vigente (<<Zona F.14 - Verde Attrezzato>> e <<F.16 - Parcheggi Pubblici>> ...) risulti maggiormente compatibile con le disposizioni sopra citate delle N.T.A. del P.U.T.T./P.” - e, per altro verso, della “necessità di confermare le previsioni di P.R.G. (parcheggi, verde attrezzato e viabilità) che costituiscono aree al servizio del contesto edificato fortemente antropizzato, nonché in considerazione delle negative valutazioni di carattere paesaggistico espresse dal competente ufficio regionale con nota prot. n. 12642 del 21.12.2012” (in tal senso l'istruttoria del Servizio Urbanistico regionale, riportata nella deliberazione impugnata); ha ritenuto, altresì, di “non poter accogliere l'osservazione proposta,

atteso che, dal punto di vista prettamente urbanistico, le previsioni di P.R.G., in questa sede riconfermate, risultano più rispondenti alle reali necessità della popolazione relativa al contesto edificato esistente”.

1. - Orbene, con il primo motivo di gravame, i ricorrenti sostengono:

1) che la decisione della Regione di imporre al Comune la conferma delle destinazioni in origine stabilite dal P.R.G. (e, quindi, la reiterazione dei vincoli espropriativi decaduti) risulterebbe in palese contrasto e lesiva dei poteri di pianificazione urbanistica comunali (anche in considerazione dei correlati aspetti economico/finanziari - pagamento dell’indennizzo nell’ipotesi di reiterazione dei vincoli), oltre che al di fuori degli ambiti di competenza, soprattutto alla luce del potere regionale (non più di copianificazione, bensì) di mero controllo sulle scelte comunali, previsto dalla L.R. n. 20/2001 (e, in particolare, in violazione dell’art. 20, comma 4 della L.R. n. 20/2001 - così la memoria depositata il 20 ottobre 2015); 2) che la delibera di G.R. n. 2507/2013, imponendo la conferma delle destinazioni originarie del P.R.G., comporterebbe la violazione/elusione del giudicato formatosi sulle sentenze di questo Tribunale nn. 539/2008 e 2971/2009 (le quali avrebbero dichiarato l’obbligo di “ridefinire” e non di confermare l’assetto urbanistico dei terreni de quibus, ed in ottemperanza delle quali l’Ente civico aveva espressamente dato conto delle ragioni di pubblico interesse a base della decisione di non riproporre il vincolo); 3) che l’Amministrazione Regionale si sarebbe limitata ad esprimere parere negativo in ordine alla riclassificazione proposta, senza evidenziare dettagliatamente (nel necessario bilanciamento con gli interessi privati, e tanto più in presenza di legittime aspettative degli interessati) la prevalenza delle ragioni pubbliche rispetto alla variante “puntuale” adottata dal Comune, né valutare le ragioni di interesse pubblico esternate dall’Ente civico in sede di adozione della variante, e neppure considerare che, con riferimento al terreno al fg. n. 126, ptc. n. 390, la riqualificazione a “verde privato” è stata conferita in ragione dell’abitazione costruita nel 1960 nella parte “B.21” dello stesso lotto (ed in quanto pertinenza della stessa), nonché in aderenza alle valutazioni già espresse (con le delibere di G.R. n. 732/2011 e di Consiglio Comunale n. 88/2013) in ordine all’altra parte del lotto non tipizzata dal P.R.G. come “B.21” “per mero errore materiale”; 4) che le motivazioni poste a base della delibera impugnata risultano prive di fondamento, considerato che, in ordine al Fg. n. 126 ptc. n. 390, le dimensioni del parco urbano non potrebbero essere snaturate dalla destinazione a “verde privato” di un’esigua porzione del lotto de quo, e che, relativamente al Fg. n. 129, ptc. nn. 22, 87 e 99, la riqualificazione “F.15” (“Verde sportivo”) sarebbe coerente con il contesto circostante, essendo la zona totalmente sprovvista di strutture con tali finalità e non comportando la destinazione nuovi carichi insediativi.

I ricorrenti deducono, inoltre (secondo motivo), che la delibera impugnata sarebbe, altresì, illegittima per difetto di motivazione e di istruttoria, essendosi (asseritamente) la Regione limitata (in maniera generica) per un verso, a mere formule di stile, e, per altro, al solo richiamo a talune norme del P.U.T.T./P., senza dare conto delle specifiche ragioni di incompatibilità, con la disciplina di tutela del P.U.T.T./P., delle riqualificazioni proposte dal Comune. Sostengono, poi, che risulterebbero privi di qualsivoglia fondamento gli assunti del parere paesaggistico dell’Ufficio Regionale (peraltro, richiamato solo nelle premesse della delibera e nemmeno allegato), posto che, se è vero che le aree interessate sono gravate da vincoli paesaggistici, sarebbe, altresì, indubbio che detti vincoli risulterebbero pienamente compatibili con le riqualificazioni adottate, in quanto la normativa del P.U.T.T./P. applicabile alle aree interessate consentirebbe espressamente gli interventi previsti dalle riqualificazioni proposte.

Con il terzo motivo, si lamenta che la delibera di G.R. impugnata sarebbe illegittima per contrasto con le determinazioni già assunte dalla stessa Regione durante l'iter di formazione del P.R.G. di Nardò, dato che, con tale delibera, la Regione avrebbe approvato tale strumento urbanistico, ritenendo compatibile la disciplina urbanistica prevista per le aree interessate con i valori paesaggistici ivi esistenti e, in particolare, la realizzazione in tali aree degli stessi interventi (di carattere precario) consentiti dalla variante adottata dal Commissario ad acta.

Da ultimo, con “memoria di merito” (notificata del 9 ottobre 2015 e con “memoria di replica” del 20 ottobre 2015, i ricorrenti hanno specificamente dedotto: a) che, in relazione alla porzione del terreno al Fgl. n. 126 pt. n. 390, l’impugnata delibera regionale sarebbe errata, fondandosi sul (presupposto) parere del 21 dicembre 2012, il quale ha ritenuto non assentibile “l’estensione della tipizzazione B.21”, senza tenere conto della delibera G.R. n. 732/2011 (rettifica della delibera G.R. n. 345/2001); b) che, con riferimento alla parte dell’area al Fg. n. 126 ptc. n. 390 riqualificata “Verde privato”, l’istruttoria sarebbe fondata sull’equivoco dell’applicazione dell’art. 58 delle N.T.A. del P.R.G., nel mentre la destinazione a “Verde privato” è disciplinata dall’art. 55 delle N.T.A., che vieta l’edificazione; c) che l’area originariamente destinata a parco non sarebbe più realizzabile, includendo quella di pertinenza del complesso alberghiero “Grand Hotel Riviera”; d) che i terreni in questione non ricadrebbero negli A.T.D. del P.U.T.T./P. indicati nei pareri degli Uffici regionali, consentendo, viceversa, gli A.T.E. di riferimento “previsioni insediative e progetti di opere di trasformazione del territorio”, e che, inoltre, il D.M. del 4 settembre 1970 (citato nei pareri stessi, recante “Dichiarazione di notevole interesse pubblico”) sarebbe inesistente; e) che, quanto ai terreni al Fg. n. 129, ptc. 87, 99 e 22, la Regione ha “bocciato” la riqualificazione in “F.15” (“Verde sportivo”) “in considerazione delle negative valutazioni di carattere paesaggistico espresse dal competente Ufficio regionale con nota del 21.12.2012”, con cui la variante risulta istruita muovendo dall’errato presupposto che i terreni siano stati riqualificati come zona agricola “E.1”, che, a differenza della “F.15”, consente nuove edificazioni”; f) che la decisione di negare la riqualificazione “agricola” sarebbe, comunque, in contrasto con la delibera G.R. n. 1781/2014, con la quale “la Regione ha approvato la riqualificazione (da <<F.34>> a zona agricola) di numerose zone ubicate accanto a quelle dei ricorrenti, ritenendola <<assentibile dal punto di vista paesaggistico>>, anziché confermare le destinazioni vincolistiche”; g) che il Comune di Nardò avrebbe deciso di delocalizzare l’area a parcheggio in posizione più baricentrica rispetto al Centro abitato, all’interno del Comparto n. 53 (tale opera risulterebbe già realizzata). Ribadiscono tutte le censure già formulate, asserendo, in particolare, la “lesione dell’affidamento qualificato …derivante dalle aspettative nascenti dal giudicato”.

1.1 - Tutte le suddette articolate censure non convincono.

La Sezione rileva, innanzitutto, che sussiste la competenza della Regione Puglia all’esercizio del potere di approvazione ex art. 16 della L.R. 31 maggio 1980, n. 56, il quale testualmente dispone, al comma 15, che “*Le varianti al P.R.G. .... seguono il procedimento di adozione ed approvazione del P.R.G.*” e, al comma 8, che “*La Giunta regionale, su proposta dell’Assessore competente, acquisita la relazione del Servizio competente, nonché i pareri, assensi e nulla osta comunque denominati prescritti dalla legge, delibera l’approvazione o il rinvio del PRG*”): non è, difatti, applicabile alla variante urbanistica in esame la nuova disciplina di cui alla L.R. n. 20/2001 (come, invece, sostenuuto dai ricorrenti).

Osserva il Collegio che il nodo problematico della questione attiene all’interpretazione del comma 4 dell’art. 20 della citata L.R. n. 20 del 2001, laddove, nel dettare le “Norme di prima attuazione”

dell’innovativa disciplina urbanistica introdotta dalla medesima Legge, si precisa che “...Le varianti agli strumenti comunali di pianificazione urbanistica adeguati alla l.r. n. 56/1980 e non conformi alle prescrizioni della presente legge possono essere formate e seguono le disposizioni stabilite dalla vigente legislazione regionale e statale. Esse devono conformarsi al D.R.A.G., ove esistente”.

La Sezione ritiene che, come già condivisibilmente rilevato dalla giurisprudenza, nelle fattispecie, come la presente, in cui si tratta pacificamente di variante a strumento urbanistico adeguato alla ridetta L.R. n. 56/1980, “*soccorre la ... prescrizione del comma 4, con la quale il legislatore regionale – oltre alla necessità di rispettare il D.R.A.G., ove esistente – ha introdotto un rinvio “dinamico” non solo alla l.r. nr. 56 del 1980, ma al complesso della legislazione nazionale e regionale già in vigore al momento dell’entrata in vigore della disciplina del 2001*” e che “appare evidente che, qualora si fosse inteso rendere immediatamente applicabile in toto la detta nuova disciplina anche alle fattispecie de quibus, lo si sarebbe dovuto fare con un’espresa previsione, chiara ed esplicita sul punto” (Consiglio di Stato, IV, 1° ottobre 2012, n. 5166; in termini, idem, 1° ottobre 2012, n. 5167; Consiglio di Stato, IV, 9 maggio 2013, nn. 2516 e 2514).

In tali ipotesi, il legislatore regionale ha, quindi, conservato lo schema “duale”, basato sul concorso tra la volontà del Comune e quella della Regione, nel mentre non trova applicazione il nuovo sistema “multilivello” introdotto dalla L.R n. 20 del 2001.

1.2 - Non si configura, poi, il dedotto vizio di violazione/elusione del giudicato, atteso che le sentenze di questo Tribunale (n. 539/2008 e n. 2971/2009, pronunciate sul silenzio serbato dal Comune di Nardò in ordine all’istanza di riqualificazione urbanistica) si limitavano a statuire l’obbligo di provvedere espressamente, in conformità al disposto dell’art. 2 della L. n. 241/1990, in ordine alla predetta istanza di riqualificazione urbanistica delle aree in parola (divenute “zone bianche” a seguito della decadenza dei vincoli), senza alcun condizionamento per la P.A. nell’esercizio del potere di (ri)pianificazione (ampiamente discrezionale). Sicchè non può neppure configurarsi alcun “affidamento qualificato ... derivante dalle aspettative nascenti dal giudicato”.

1.3 - Con riferimento al difetto di motivazione e di istruttoria lamentato sotto plurimi profili, tutte le relative censure appaiono infondate, ove si consideri: da un lato, che (a prescindere dall’attuale esistenza o meno del D.M. del 4 settembre 1970, recante “Dichiarazione di notevole interesse pubblico”), le aree in questione, localizzate in fascia costiera, risultano sottoposte a plurimi vincoli paesistici/ambientali (si vedano le prescrizioni del P.U.T.T./P. dettagliatamente indicate nei pareri paesaggistici); dall’altro, che la deliberazione G.R. impugnata è fondata correttamente (tramite c.d. rinvio per relationem nonché riporto in stralcio), oltre che su dettagliata e logica motivazione esternata sotto l’aspetto urbanistico, anche (e soprattutto) sulle analitiche e specifiche “negative valutazioni di carattere paesaggistico” (di cui alle note prot. n. 12642/2012 e prot. n. 4375/2013 - in parte confermativa ed in parte sostitutiva della precedente), rese (ex art. 5.03 del P.U.T.T./P.) sulla variante in parola dall’Ufficio Regionale Attuazione Pianificazione Paesaggistica.

Orbene, è pacifico, innanzitutto, che la tecnica motivazionale del c.d. rinvio per relationem soddisfa i requisiti di cui all’art. 3 della L.n. 241/1990, in quanto, “in base a un consolidato orientamento (ex plurimis: Cons. Stato, V, 15 novembre 2012, n. 5772; id., IV, 18 settembre 2012, n. 4950), ai sensi dell’articolo 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241, è consentito l’uso della motivazione per relationem con riferimento ad altri atti dell’amministrazione, che devono però essere indicati e resi disponibili....” (ex multis, Consiglio di Stato, VI, 17 gennaio 2014, n. 227).

Nello specifico, poi, i suddetti pareri paesaggistici (espressione di elevata discrezionalità tecnica)

risultano assistiti da ampia e circostanziata motivazione, in quanto è puntualmente enunciato l'iter logico seguito nel percorso valutativo in questione: difatti, risultano indicati gli ambiti di appartenenza, i vincoli gravanti sulle aree de quibus, la precisa normativa prescrittiva applicabile, la situazione di fatto e (infine) le (consequenziali) ragioni del diniego.

Infatti, i pareri paesaggistici regionali hanno specificamente evidenziato che trattasi di aree sottoposte a tutela paesaggistica diretta dal P.U.T.T./P., e precisamente:

A) l'area individuata catastalmente al Fg. 126/C ptc. 390 ricade in un Ambito Territoriale Esteso classificato “C - Valore distinguibile”; i relativi indirizzi di tutela (art. 2.02 punto 1.3 delle N.T.A. del P.U.T.T./P.) prevedono “la salvaguardia e valorizzazione dell’assetto attuale se qualificato; trasformazione dell’assetto attuale, se compromesso, per il ripristino e l’ulteriore qualificazione; trasformazione dell’assetto attuale che sia compatibile con la qualificazione paesaggistica”; per quanto attiene agli elementi strutturanti il territorio dal punto di vista paesaggistico, con riferimento al “sistema geologico, geomorfologico e idrogeologico”, “l’area di intervento ricade interamente in un’<<area di versante>> (sottoposta alle prescrizioni di base di cui all’art. 3.09 delle N.T.A. del P.U.T.T./P.), ... è interessata dall’area di pertinenza e dall’area annessa di un ciglio di scarpata...” (pur ricadendovi il lotto solo parzialmente), e, infine, “ricade nell’area annessa dell’ <<area litoranea>>, per la quale valgono le prescrizioni di base di cui all’art. 3.07 delle N.T.A. del P.U.T.T./P.”; in relazione al “sistema copertura botanico-vegetazionale e culturale”, “l’area risulta ricadere interamente nell’area annessa dell’A.T.D. <<bosco>>, sottoposta alle prescrizioni di base dell’art. 3.10 delle N.T.A. del P.U.T.T./P.”;

B) l’area di cui al Fg. 129/C ptc. 22, 87 e 99 ricade “in parte in un Ambito Territoriale Esteso classificato <<B - Valore rilevante>>, in parte in un Ambito Territoriale Esteso classificato <<C - Valore distinguibile>> e parzialmente in Ambito Territoriale Esteso classificato <<D - Valore relativo>>”; gli indirizzi di tutela (art. 2.02 punto 1.3 delle N.T.A. del P.U.T.T./P) per gli ambiti di valore rilevante “B” prevedono la “conservazione e valorizzazione dell’assetto attuale; recupero delle situazioni compromesse attraverso l’eliminazione dei detrattori e/o la mitigazione degli effetti negativi; massima cautela negli interventi di trasformazione del territorio”; gli indirizzi di tutela per gli ambiti di valore distinguibile “C” dispongono quanto appena innanzi riportato (v. precedente lett. A); gli indirizzi di tutela per gli ambiti di valore relativo “D” (art. 2.02 punto 1.4 delle N.T.A. del P.U.T.T./P.) prevedono la “valorizzazione degli aspetti rilevanti con salvaguardia delle visuali panoramiche”.

Né i ricorrenti hanno efficacemente confutato quanto innanzi.

Pertanto, in considerazione del regime di tutele gravanti sulle aree de quibus, il competente Ufficio Regionale Attuazione Pianificazione Paesaggistica (del tutto congruamente e dettagliatamente), “entrando nel merito della valutazione paesaggistica”:

A) riguardo all’area individuata al Fg. n. 126/C ptc. n. 390, ha ritenuto che “il lotto interessato ricade in un contesto di significativa valenza paesaggistica, pur localizzata a ridosso di zone già parzialmente edificate, ma di fatto appartenenti ad ambiti di pregio quali sono i versanti della costa neretina che collegano Santa Maria al Bagno con Santa Caterina, terreni in pendenza che si affacciano sul mare con la presenza di alberature e formazioni boschive già sottoposte .... ad eccessiva pressione antropica ed edilizia”, e, conseguentemente, “che non sia assentibile il cambio di destinazione d’uso da zona <<F.34 - Parco Attrezzato>> a <<Verde privato o di pertinenza di edifici di interesse collettivo>> (art. 55 del P.R.G.) in quanto le trasformazioni consentite dall’art.

58 delle N.T.A. del P.R.G. di Nardò, in un'area con siffatte connotazioni paesaggistiche, risultano in contrasto con le prescrizioni di base di cui all'art. 3.10 delle N.T.A. del P.U.T.T./P. riferite all'area annessa all'A.T.D. <>... nonché con quelle dell'art. 3.09 relative ai <>cigli di scarpata e versanti>> e quelle dell'art. 3.07 delle N.T.A. del P.U.T.T./P.” (né il richiamo all'art. 58 può essere ritenuto erroneo e non pertinente - come viceversa sostenuto dai ricorrenti nelle memorie depositate il 9 ed il 20 ottobre 2015 -, poiché, proprio per le aree destinate a “verde privato o di pertinenza di edifici di interesse collettivo”, l'art. 55 delle N.T.A. espressamente prevede che “sono soggette alle prescrizioni stabilite nei precedenti articoli per le diverse tipizzazioni di zona o categoria di edifici a cui appartengono. Pertanto, per gli interventi ammessi, tali aree sono computate nella superficie fondiaria ai fini della applicazione degli indici di utilizzazione del lotto”, con ciò contenendo implicito rinvio - anche - allo stesso art. 58);

B) in relazione al terreno individuato al Fg. n. 129/C ptc. nn. 22, 87, 99, ha rappresentato che “il lotto interessato ricade in un contesto prevalentemente compromesso da edificazioni” in “area soggetta a significativa pressione antropica ed edilizia soprattutto a carattere <>spontaneo>>”; con la nota del 14 maggio 2013, ha confermato la non assentibilità della (ri)tipizzazione in zona “E.1” (come già rilevato con la precedente del 21 dicembre 2012), considerato che “tale cambio di destinazione d’uso comporta, da un punto di vista strettamente paesaggistico, la possibilità potenziale di nuove edificazioni e trasformazioni, sia pure rade, che...contrastano con gli indirizzi e le direttive di tutela degli A.T.E. <>B>> e <>C>> in particolare, che prevedono, in contesti, come questi, il recupero delle situazioni compromesse, la massima cautela nelle trasformazioni e l’ulteriore qualificazione paesaggistica”; ha, poi, ritenuto che anche la nuova destinazione “zona F.15 - Verde Sportivo” (impressa con la delibera del Consiglio Comunale di Nardò n. 6/2012) “in cui è consentita realizzazione di impianti sportivi coperti, comporti .... la possibilità potenziale di nuove edificazioni e volumi, che.... contrastano anche queste con gli indirizzi e le direttive di tutela degli A.T.E. <>B>> e <>C>>”; ha, conseguentemente, ritenuto non assentibile “in tale contesto il cambio di destinazione d’uso ... in <>zona F.15>>” (l’istruttoria regionale, quindi, risulta sul punto correttamente espletata, essendo anche il secondo parere paesaggistico espressamente richiamato nella delibera giuntale impugnata); ha rilevato, “con riferimento all’uno e all’altro caso” (“E.1” e “F.15”) la “maggiore compatibilità” con le citate disposizioni delle N.T.A. del P.U.T.T./P. della destinazione d’uso attualmente vigente (“Zona F.14 - Verde Attrezzato” e “F.16 - Parcheggi Pubblici”), considerato, peraltro, che “tali sistemazioni, oltre a limitare l’ulteriore occupazione di suolo a fini edificatori con relativa maggiore impermeabilizzazione degli stessi, contribuiscono a formare un <>corridoio>> verde all’interno dell’abitato connettendolo con la vicina area a rilevante valore paesaggistico quale la Montagna Spaccata e le Rupi di San Mauro”.

Anche le ragioni in ordine agli aspetti urbanistici, poste specificamente a base della valutazione di non assentibilità - per l’area individuata al Fg. n. 126/C, ptc. n. 390, “la necessità di mantenere inalterato il complessivo coerente unitario disegno di parco urbano previsto dal P.R.G.”, e, riguardo all’area individuata al Fg. n. 129/C, ptc. nn. 22, 87, 99, “la necessità di confermare le previsioni di P.R.G. (parcheggi, verde attrezzato e viabilità) che costituiscono aree al servizio del contesto edificato fortemente antropizzato” - risultano, ad avviso del Collegio, congrue ed adeguate.

Peraltro, proprio la rilevata circostanza fattuale per cui il contesto risulti già compromesso da edificazioni abusive, sia pur condonate (come pure evidenziato nell’istruttoria comunale allegata alla delibera commissariale n. 6/2010, in particolare nelle aree confinanti con il terreno al Fg. n. 129/C, ptc. nn. 22, 87, 99), di per sé carenti di standards, lunghi dal giustificare una gestione

attenuata delle tutele, impone, al contrario, un maggiore rigore, per il futuro, nella gestione del territorio, onde prevenire ulteriori danni allo stesso. Il Collegio richama, al riguardo, la consolidata giurisprudenza amministrativa, secondo la quale “una situazione di compromissione della zona vincolata ad opera di preesistenti realizzazioni non impedisce ed anzi impone, per la legittimità dell’azione amministrativa, che nuovi interventi non rechino ulteriore pregiudizio all’ambiente protetto (T.A.R. Campania Napoli, sez. IV, 17 febbraio 2003 , n. 876)” (T.A.R. Puglia, Lecce, I, 25 gennaio 2012, n. 104).

A fronte di tali valutazioni e considerazioni (che hanno tenuto puntualmente conto del contesto in cui sono inseriti i suoli in questione ed individuato le effettive caratteristiche e peculiarità del paesaggio tutelato che si intende salvaguardare, in coerenza con l’assetto di fatto del territorio, anche in relazione all’edificato “spontaneo” esistente - sia pur condonato - rispetto al quale risultavano evidentemente più adeguate le destinazioni a standards - viabilità, verde attrezzato, parcheggi pubblici, questi ultimi, ad ogni buon conto, realizzabili anche con tecniche paesaggisticamente compatibili - già previste nel P.R.G.), implicanti il coinvolgimento di interessi pubblici di elevato spessore e di rango anche costituzionale (come quelli connessi alla tutela del paesaggio - v. art. 9 della Carta Fondamentale), appaiono senz’altro recessive sia le (generiche - nonché contraddittorie, in relazione alla “elevata valenza paesaggistica del contesto” ed alla presenza di edificazione “spontanea”, pure evidenziate nella relazione istruttoria del Settore Urbanistico comunale) ragioni indicate dall’Ente civico nelle delibere di adozione, sia le “aspettative” di uso esclusivo (connesse al “verde privato”, di pertinenza dell’abitazione - tra l’altro, l’asserita qualità di pertinenza trova smentita proprio nella tipizzazione “F.34” già assegnata dal P.R.G. vigente, mai impugnato in parte qua) o “edificatorie” (connesse, come evidenziato dagli Uffici regionali, alla possibilità di realizzare nella zona “F.15 - Verde sportivo”, “impianti sportivi coperti”) dei privati.

Inoltre, con riferimento alla porzione dell’area di cui al Fg. n. 126 ptc. n. 390 tipizzata “B.21”, risulta per tabulas che, con il (secondo) parere del 13 maggio 2013, l’Ufficio Pianificazione Paesaggistica ha preso atto “di quanto precisato dal Servizio Urbanistica Regionale nella citata nota prot. n. 2351 del 05.03.2013”, e, pertanto, della delibera di G.R. n. 732/2011 di rettifica della delibera G.R. n. 345/2001: sicchè non è configurabile alcun difetto di istruttoria in parte qua (e, d’altro canto, la stessa impugnata delibera G.R. n. 2507/2013 ha ritenuto, come innanzi evidenziato, “di non dar seguito alla presente proposta di variante per quei contenuti già fatti salvi dalla D.G.R. 732/2011 in virtù dell’accoglimento della osservazione n. 115 nei termini di cui alla D.G.R. n. 4066/98”).

Né sussiste l’asserita contraddittorietà delle valutazioni regionali in parola rispetto alla (successiva) delibera di G.R. n. 1781 del 6 agosto 2014, in quanto con tale atto risulta (tra l’altro) approvata la ritipizzazione (adottata con delibera del Commissario Straordinario n. 61 del 15 dicembre 2010) di alcuni suoli della fascia costiera (aventi destinazione “F.34 - Parco Attrezzato” nel P.R.G. vigente) come zona “E.3 - Agricola di Salvaguardia Ambientale e Paesaggistica” (ben diversa dalla “zona E.1 - Agricola Produttiva normale”). D’altro canto, proprio la deliberazione G.R. n. 1781/2014 contiene (coerentemente), “alla luce di quanto determinato nel presente provvedimento relativamente alla complessiva situazione delle zone omogenee <<F.34>> ricomprese nella fascia costiera di cui alla deliberazione commissariale n. 61/2010”, l’espressa richiesta al Consiglio Comunale di Nardò di “uno specifico atto di ritipizzazione di detto frammento di zona omogenea <<F.34>> come zona omogenea <<E.3 - Agricola di salvaguardia Paesaggistica>>, in coerenza,

peraltro, con il disegno di Piano ...riveniente dalla volontà dell'Amministrazione comunale”.

Quanto al parcheggio delocalizzato (memorie del 9 e 20 ottobre 2015), in disparte ogni valutazione in ordine alla tardività della censura, è sufficiente rilevare, da un lato, che tali circostanze non risultano rappresentate nel procedimento e, dall'altro, che, comunque, non ne risulta provata la rilevanza nel caso in esame.

Del pari generica risulta la dedotta impossibilità di realizzazione del parco urbano.

2. - L'acclarata legittimità degli atti regionali impugnati destituisce, comunque, di ogni fondamento la richiesta di condanna della Regione Puglia al risarcimento dei danni derivante dalla mancata approvazione della variante: ciò in quanto la Regione ha esercitato correttamente i poteri ad essa spettanti ex art. 16 della L.R. n. 56/1980.

Quanto, infine, alla richiesta di condanna derivante dal ritardo, ex art. 2-bis della L.n. 241/1990, in disparte ogni valutazione in ordine alle eccezioni di rito (sollevate dalla difesa regionale), il Collegio osserva che, in ossequio al principio dell'atipicità dell'illecito civile, la responsabilità per danno da ritardo costituisce una fattispecie sui generis, di natura del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell'alveo dell'art. 2043 c.c. per l'identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità. “*Di conseguenza, l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi iuris tantum, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo nell'adozione del provvedimento amministrativo favorevole, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda. Nel caso di danno da ritardo della P.A. occorre verificare la sussistenza sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante). In buona sostanza il mero “superamento” del termine fissato ex lege o per via regolamentare alla conclusione del procedimento costituisce indice oggettivo, ma non integra “ piena prova del danno ”. La valutazione è di natura relativistica e deve tenere conto sia della specifica complessità procedimentale, che di eventuali condotte dilatorie dell'amministrazione.... In definitiva, il danno da ritardo nel provvedere deve effettivamente sussistere, oltre che essere provato nel suo preciso ammontare. Il mero ritardo nell'adozione di un provvedimento amministrativo non può, infatti, far presumere di per sé la sussistenza di un danno risarcibile, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda*” (Consiglio di Stato, IV, 10 giugno 2014, n. 2964).

Orbene, nel caso in esame, è sufficiente osservare che l'allegato ritardo della Regione Puglia (comunque, non significativo) non è colpevole, tenuto conto, in concreto, dell'oggettiva complessità e peculiarità del procedimento pianificatorio de quo e della necessità dei (doverosi e complessi) approfondimenti (soprattutto in ordine ai profili di compatibilità paesaggistica) evidenziatisi nel corso dell'istruttoria, connessi agli elementi di sensibilità paesaggistico-ambientale dei luoghi, in uno all'assenza di comportamenti dilatori da parte degli Uffici regionali. Né risulta fornita la prova dell'effettivo danno (asseritamente) subito dai ricorrenti.

3. - Per le ragioni innanzi illustrate il ricorso va respinto.

4. - Sussistono gravi ed eccezionali motivi (la complessità e peculiarità, in fatto ed in diritto, delle questioni trattate) per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza, definitivamente

pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Dispone l'integrale compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 11 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente FF

Antonella Lariccia, Referendario

Maria Luisa Rotondano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il **29/01/2016**

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)