



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 584 del 2014, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Delta Oil Company Srl, rappresentata e difesa dall'avv. Tommaso Millefiori, con
domicilio eletto presso Tommaso Millefiori in Lecce, Via Mannarino N. 11/A;

contro

Comune di Lecce, rappresentato e difeso dall'avv. Elisabetta Ciulla, con domicilio
eletto presso Elisabetta Ciulla in Lecce, Municipio; Provincia di Lecce,
rappresentata e difesa dagli avv. Maria Giovanna Capoccia, Francesca Testi, con
domicilio eletto presso Maria Giovanna Capoccia in Lecce, Ufficio Legale C/
Amm.Ne Prov.Le; Soprintendenza Per Beni Arche Paes. e Patr. Stor. Art. Etnoant.
Prov.Di Le,Br,Ta, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Distr.le Lecce,
domiciliata in Lecce, Via F.Rubichi 23;

nei confronti di

Germani Luigi & Vito Creti' Snc, rappresentata e difesa dagli avv. Pier Luigi Portaluri, Oronzo Marco Calsolaro, con domicilio eletto presso Pier Luigi Portaluri in Lecce, Via Imbriani 36;

per l'annullamento

- del Provvedimento Autorizzativo Unico n. 02/2013 dell'11.6.2013 rilasciato dal dirigente U.T.C. Settore Urbanistico alla Germani Luigi e Vito Cretì s.n.c.;
- del permesso di costruire n. 276 del 23.5.2013;
- dell'autorizzazione paesaggistica n. 2013/0061 del 14.3.2013;
- del parere favorevole espresso dalla locale Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio in data 8.3.2013;
- del parere favorevole della Commissione Locale per il Paesaggio del 13.12.2012;
- del provvedimento conclusivo favorevole della Provincia di Lecce - Settore Sviluppo Economico - Servizio Attività Economiche e Produttive prot. n. 102786 del 20.12.2011;
- del parere favorevole del Servizio Pianificazione Territoriale della Provincia di Lecce del 20.12.2011;
- di tutti quanti gli altri atti presupposti, connessi e/o consequenziali;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Lecce, di Provincia di Lecce, di Soprintendenza Per Beni Arche Paes. e Patr. Stor. Art. Etnoant. Prov.Di Le,Br,Ta e di Germani Luigi & Vito Creti' Snc;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 dicembre 2014 la dott.ssa Jessica Bonetto e uditi per le parti i difensori Tommaso Millefiori, Elisabetta Ciulla, Maria G. Capoccia, anche in sostituzione di

Francesca Testi, Giovanni Pedone, Oronzo M. Calsolaro, Pier Luigi Portaluri.;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La Delta Oil srl ha impugnato gli atti indicati in epigrafe con i quali il Comune di Lecce ha autorizzato la società Germani Luigi & Vito Cretì snc alla realizzazione di un impianto di distribuzione carburanti in Lecce lungo la via per Vernole.

Nelle more del giudizio il Comune di Lecce ha annullato d'ufficio i predetti provvedimenti autorizzativi, ma il provvedimento in autotutela è stato impugnato dalla società Germani Cretì snc e il relativo ricorso è stato accolto in data odierna, con conseguente riviviscenza degli atti autorizzativi oggetto di censura in questa sede e quindi permanenza dell'interesse alla presente decisione.

Avverso detti ultimi provvedimenti la ricorrente ha articolato le seguenti doglianze:

1) illegittimità per non essere l'impianto oggetto di causa rispettoso delle norme dettate dall'art. 83 delle NTA del PRG del Comune di Lecce concernenti la dimensione del lotto minimo (l'area interessata dall'impianto attoreo si estenderebbe per ettari 1,59 a fronte dei 2 ettari richiesti dalla norma citata e la volumetria dell'impianto di mc 1413,51 sarebbe superiore a quella permessa dall'art. 83 NTA, pari a mc 600);

2) illegittimità per avere il Comune di Lecce autorizzato l'impianto nonostante lo stesso insistesse su area qualificabile come "bosco" ai sensi dell'art. 1 d. lgs. 227/2001, senza il necessario rispetto delle disposizioni del piano territoriale di coordinamento provinciale e senza il previo esperimento del procedimento volto al controllo di compatibilità paesaggistica ex art. 146 del d. lgs. 42 del 2004;

3) illegittimità per non avere la società ricorrente rappresentato al Comune, all'atto della presentazione della documentazione per l'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica richiesta, la presenza proprio di fronte al luogo di installazione del

distributore di una fermata degli autobus, circostanza da sola sufficiente ex art. 16 regolamento della Regione Puglia 2 del 2006 e art. 60 DPR 495/1992 ad impedire la realizzazione dell'opera, per il possibile impatto della stessa sulla sicurezza stradale.

Ad avviso del collegio, nessuna delle doglianze articolate dalla ricorrente risulta fondata, sicchè il ricorso va respinto.

Invero, quanto alla prima delle censure (mancato rispetto da parte dell'impianto in discussione dei limiti di area e volumetria previsti dall'art. 83 NTA del PRG di Lecce) va richiamato l'art. 1 comma 2 del d. lgs. 32 del 1998 invocato da entrambe le parti che così recita: "L'attività di cui al comma 1" (e cioè l'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione dei carburanti) "e' soggetta all'autorizzazione del comune in cui essa e' esercitata. L'autorizzazione e' subordinata esclusivamente alla verifica della conformita' alle disposizioni del piano regolatore...".

Questa disposizione, ad avviso della ricorrente, avrebbe come effetto quello di imporre ai Comuni, in assenza del piano carburanti (elaborato pacificamente mancante al momento dell'emanazione dell'autorizzazione paesaggistica del 25.5.2013), di procedere al rilascio delle autorizzazioni di carburanti previa verifica della rispondenza degli stessi alle norme del piano regolatore sia per quanto attiene ai profili di localizzabilità dell'impianto (nel senso ciò di non autorizzare impianti su aree nelle quali è vietato dal PRG) e sia per quanto attiene alle caratteristiche dell'impianto (quali l'estensione dell'area e la volumetria dell'impianto), a prescindere dall'eventuale diverso contenuto sul punto delle norme regionali.

La tesi non può essere condivisa.

Invero, la conformità della localizzazione degli impianti di distribuzione dei carburanti alle norme del piano regolatore va interpretata nel senso della conformità alla disciplina urbanistica, rimessa – sia in base al vecchio che al nuovo

testo dell'art. 117 della Costituzione – alla competenza concorrente dello Stato, delle regioni e quindi dei comuni.

In tal senso depone sia l'interpretazione della norma in modo coerente col dettato costituzionale, sia la scansione degli interventi (comunale e regionale, ai quali spetta di individuare criteri, requisiti e caratteristiche delle aree sulle quali possono essere installati gli impianti, nonché di dettare le norme applicabili a dette aree, ivi comprese quelle sulle dimensioni delle superfici edificabili) delineati nel primo e nel secondo comma dell'art. 2 del d.lgs. n. 32 del 1998.

In assenza dell'intervento del Comune di Lecce nel termine previsto dal citato art. 2 primo comma, la Regione Puglia è intervenuta con la legge n. 23 del 2004 (specificamente con l'art. 2 primo comma lett. a) nn. 2 e 3, che rimette al regolamento regionale la definizioni delle zone omogenee comunali e degli indici di edificabilità, nonché la definizione delle tipologie, dei requisiti tecnici e delle aree per la realizzazione degli impianti) e col regolamento n. 2 del 2006, che all'art. 35 così dispone: “I Comuni, per l'esercizio delle funzioni amministrative a loro demandate dall'art. 3, comma 1, della l.r. n.23/2004, provvedono ad adeguare i propri regolamenti già approvati o in fase di approvazione, ai criteri e parametri stabiliti dal presente regolamento”, stabilendo altresì al successivo art. 36: “Il presente regolamento prevale sulle norme regolamentari e sulle disposizioni locali emanate dai Comuni. 2. Ove vi siano disposizioni, criteri e parametri comunali in contrasto con il presente regolamento si applicano i criteri ed i parametri qui stabiliti”.

Ne deriva che sulla base delle predette norme i Comuni, pur potendo legittimamente stabilire le condizioni ritenute necessarie per l'installazione di impianti di distribuzione di carburanti sul proprio territorio, non possono tuttavia dettare una disciplina in contrasto con quella regionale contenuta nel citato

regolamento n. 2 del 2006, perché in caso contrario è comunque quest'ultima a prevalere.

In altri termini, le norme del PRG comunale possono “integrare” la disciplina regionale, regolando i profili concernenti gli impianti di distribuzione da essa trascurati o solo dettati in via generale; al contrario, laddove il regolamento n. 2 del 2006 contenga la specifica disciplina di alcuni profili di tali impianti, i Comuni non potranno che prenderne atto, limitandosi quindi ad adeguare ad essa i rispettivi PRG provvedendo al contempo, nelle more di tale adeguamento, a rilasciare le autorizzazioni alla realizzazione degli impianti di distribuzione sulla base della sola verifica circa la loro compatibilità con le norme del regolamento n. 2 del 2006, anziché con quelle del proprio PRG.

Nel caso in esame, dalla lettura del regolamento regionale n. 2 del 2006 si evince che entrambi gli aspetti di asserita contrarietà dell'impianto Germani Cretì con l'art. 83 delle NTA del PRG di Lecce (estensione dell'area e volumetria) sono disciplinati dalla normativa regionale (vedi rispettivamente artt. 8 e 12), sicché è ad essa e non all'art. 83 NTA del PRG che il Comune doveva fare riferimento per valutare l'assentibilità dell'impianto, una volta pacifico, come in questa sede, che il PRG non vietava in assoluto nella “zona agricola di tipo E” in discussione la realizzazione di impianti di distribuzione e si poneva, quindi, solo il problema di stabilire quali caratteristiche essi dovevano avere.

Peraltro l'art. 2 comma 1 bis, del d. lgs. n. 32/1998 stabilisce che “La localizzazione degli impianti di carburanti costituisce un mero adeguamento degli strumenti urbanistici in tutte le zone e sottozone del piano regolatore generale non sottoposte a particolari vincoli paesaggistici, ambientali ovvero monumentali e non comprese nelle zone territoriali omogenee A”.

Passando all'esame dell'altro motivo di ricorso (l'impianto sarebbe stato realizzato in zona qualificabile come “bosco” ai sensi dell'art. 1 d. lgs. 227/2001 e quindi

avrebbe dovuto rispettare le disposizioni del piano territoriale di coordinamento provinciale ed essere sottoposto al procedimento volto all'ottenimento del provvedimento di compatibilità paesaggistica ex art. 146 d. lgs. 42/2004, dato che i boschi sono tutelati ai sensi dell'art. 142 del medesimo testo), ad avviso del collegio, deve essere condivisa la tesi esposta dalla Germani Cretì snc in ordine alla non qualificabilità dell'area interessata dall'impianto come bosco ai sensi della normativa vigente, conclusione peraltro raggiunta anche dalla Regione (con nota 121503 del 05.11.2012), chiamata ad esprimersi sul punto a seguito di espressa richiesta inoltrata dalla Germani Cretì snc.

Nel caso in esame, dalla perizia giurata a firma del Dott. Cavallo e sul punto non specificamente contestata dalla ricorrente, si evince che l'area interessata dall'impianto di distribuzione, per il profilo che qui interessa (qualificabilità o meno in termini di "bosco"), era caratterizzata dalla presenza di 42 esemplari di pino Aleppo, riuniti in 5 gruppi sparsi; dei 42 alberi presenti "due elementi erano morti, quattro pericolosamente inclinati e statisticamente instabili e altrettanti individui in cattive condizioni fitosanitarie; tre elementi arborei erano stati abbattuti probabilmente perché atterrati da agenti atmosferici diversi, testimonianza del fatto che la ceppaia risulta in parte sradicata". I 5 gruppi nell'insieme, dalle misure effettuate con rilievi georeferenziati, risultavano non raggiungere il minimo di 2000 mq; dei 5 gruppi ben 4 avevano la forma "a filare".

Sulla base di tali caratteristiche dell'area, quantitative (dimensione dell'area inferiore a 2000 mq) e qualitative (atteso il tipo e le caratteristiche delle piante esistenti), la società resistente sostiene che non si possa parlare di "bosco" ai sensi dell'art. 2 comma 6 del d. lgs. 227 del 2001, mentre la ricorrente contesta tale conclusione osservando, da un lato, quanto alle dimensioni dell'area che la ricorrente non ha tenuto conto dello spazio costituito dalle radure esistenti tra i più gruppi di alberi

come invece previsto dalla norma citata e, dall'altro, l'assoluta irrilevanza qualitativa delle piante esistenti.

Delle due tesi, come già detto, ad avviso del collegio appare preferibile la prima.

Invero, l'art. 2 comma 6 del d. lgs. 227 del 2001 in ordine alla definizione di bosco così dispone: “si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i giardini pubblici e privati, le **alberature** stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno di cui al comma 5. Le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti. Sono altresì assimilate a bosco [...] le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadri che interrompono la continuità del bosco”.

Sotto il profilo quantitativo, quindi l'area interessata dalla vegetazione, per poter essere astrattamente qualificata come bosco, non può essere inferiore a 2000 mq, comprese le radure se inferiori a mq 2000, purché queste ultime siano tali da interrompere la continuità del bosco.

Nel caso in esame, tuttavia, dalle foto in atti emerge che gli alberi presenti in loco sono collocati in 5 gruppi distinti, in modo da formare una sorta di “U”, sicché le radure che si trovano tra di essi (in particolare quella centrale), non sembra idonea ad interrompere la continuità del bosco, che nel caso in esame risulta del tutto mancante.

Ma oltre che per gli aspetti concernenti l'estensione dell'area in questione, la qualificabilità come bosco del terreno interessato dalla realizzazione dell'impianto è ad avviso del collegio da escludere anche per quanto attiene ai profili qualitativi

quella vegetazione esistente in loco, emergendo dalla perizia e dalle foto acquisite in atti che le 42 piante di pino Aleppo (alcune delle quali peraltro in pessime condizioni) presenti sui luoghi, non costituivano espressione unitaria dell'identità del paesaggio, rappresentando piuttosto degli insiemi arborati precari; in altri termini non sembra essersi in presenza di un sistema vivente, tendenzialmente permanente ed in grado di autorigenerarsi (aspetti da ritenersi impliciti nella definizione di bosco, avendo la normativa di riferimento come ratio quella di tutelare il territorio nelle sue forme di naturale estrinsecazione), ma al più di un insieme monoculturale (pino domestico) circoscritto di piante, riunite in più gruppi, disposti per lo più a filare.

Peraltro, come già detto, tale conclusione (non qualificabilità in termini di bosco dell'area in esame) è stata fatta propria dalla Regione nel parere espresso su richiesta della ricorrente e trova conferma anche nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1851 del 2013 nella quale il Supremo Organo della Giustizia Amministrativa ha escluso la natura di bosco in relazione ad un'area coperta da bene 268 piante, prevalentemente di pino domestico, sulla base dei seguenti rilievi: “a giudizio del Collegio, questo insieme non corrisponde alla nozione di “bosco”: né alla luce della detta disposizione regionale, né alla luce della nozione generale stabilita dall'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 227 del 2001, né alla luce, comunque, del comune significato proprio della parola. Poiché qui si verte di tutela del paesaggio, è essenziale considerare che il rinvio alla definizione normativa, che è propria del distinto ordinamento del settore forestale, è sottoposto all'insuperabile limite di ragionevolezza e di proporzionalità rispetto alla finalità propria di questa tutela (diversamente, l'apparato autorizzatorio e sanzionatorio del paesaggio verrebbe incongruamente traslato ad apparato autorizzatorio e sanzionatorio dell'interesse forestale: così in particolare dicasi per gli interventi di distruzione o di “modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di

protezione” ai sensi dell’art. 146). Come altri vincoli “morfologici” del medesimo art. 142 d.lgs. n. 42 del 2004, questo vincolo per categoria legale muove dalla considerazione che foreste e boschi sono presunti di notevole interesse e meritevoli di salvaguardia perché elementi originariamente caratteristici del paesaggio, cioè del “territorio espressivo di identità” (art. 131) (cfr. Cons. Stato, VI, 12 novembre 1990, n. 951). Per questa ragione ne sono esclusi gli insiemi arborati che non costituiscono elementi propri e tendenzialmente stabili della forma del territorio, quand’anche di imboscamento artificiale; ma che rispetto ad essa costituiscono inserti artefatti o naturalmente precari. Al tempo stesso, va considerato che “foreste e boschi” sono a questi propositi evidentemente altro da “i giardini e i parchi [...] che si distinguono per la loro non comune bellezza” e non tutelati come beni culturali individuati, di cui parla il precedente e contestuale art. 136, comma 1, lett. b), a proposito dei beni paesaggistici che possono essere vincolati in via amministrativa (non vi sarebbe ragione di un vincolo in via amministrativa se già vi fosse il vincolo ex lege). Perciò, in coerenza con queste distinzioni, per riconoscere ai fini dell’art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio la presenza di un bosco occorre un terreno di una certa estensione, coperto con una certa densità da “vegetazione forestale arborea” e tendenzialmente - almeno - da arbusti, sottobosco ed erbe. Questa copertura, per rispondere ai detti caratteri, deve costituire un sistema vivente complesso (non perciò caratterizzato da una monocoltura artificiale), di apparenza non artefatta (come ad es. se a filari). Deve inoltre essere tendenzialmente permanente: perciò non solo non destinato all’espianto o alla produzione agricola, ma anche, in virtù del dato naturale, mediamente presumibile come capace di autorigenerarsi perché dotato di risorse tali da consentirne il rinnovamento spontaneo, caratteristica che la norma regionale richiamata contiene nell’ampio concetto di “densità piena”, dove la “pienezza” della massa boschiva sta non solo a significare il livello di copertura

del suolo, ma anche ad evocare la naturale capacità di rigenerazione o rinnovazione. Il bosco è un complesso organismo vivente, nel quale le nuove risorse sono in grado di sostituire spontaneamente quelle in via di esaurimento. Non è quindi sufficiente la presenza di piante, quand'anche numerose, ma non strutturate fino a sviluppare un ecosistema in grado di autorigenerarsi. Nel caso in esame, i risultati della verifica disposta dal primo giudice evidenziano la presenza di una copertura arborea artificiale con carattere quasi integrale di monocoltura (pino domestico), disposta per filari paralleli (cioè in modo innaturale), priva di strato arbustivo ed erbaceo; e nella quale lo stato fitosanitario degli elementi arborei è del tutto scadente, con chioma rarefatta, con visibile presenza di miceli di parassiti fungini. In base a tale accertamento, secondo il Collegio deve escludersi che all'insediamento in questione possa attribuirsi, ai fini paesaggistici che qui interessano, la definizione di bosco, difettandone la morfologia, la complessità e la vitalità endogena e compiuta”.

L'analisi svolta nella pronuncia citata, pienamente condivisibile, esclude la qualificazione come bosco dell'impianto arboreo in esame: per il carattere monocolturale, per l'estraneità della specie arborea all'identità del territorio, per l'inidoneità ad autorigenerarsi, per le modalità dell'impianto (a filari), che ne evidenziano l'origine artificiale incompatibile con l'apparenza della “naturalità”, connotazione essenziale del “bosco”, naturale o artificiale che sia.

Infine, deve essere affrontato il terzo motivo di impugnazione, concernente i profili di sicurezza stradale connessi all'insistenza di una fermata dell'autobus proprio di fronte all'area sulla quale è stata autorizzata la realizzazione dell'impianto.

Al riguardo, la norma di riferimento sulla quale il comune deve basarsi nell'effettuare le valutazioni inerenti l'incidenza sulla sicurezza stradale delle opere “a cavallo” dell'impianto, è l'art. 60 del DPR 495 del 1992 che sul punto così

recita: “Le pertinenze stradali non possono essere ubicate in prossimità di intersezioni, di fossi, di fermate di mezzi pubblici e lungo tratti di strada in curva o a visibilità limitata. L'ubicazione delle stesse deve essere tale da consentire un reciproco tempestivo avvistamento tra i conducenti che percorrono la strada e i conducenti in entrata ed in uscita dalla pertinenza medesima”.

Ad avviso del collegio, in forza di tale norma, per verificare quando le pertinenze collocate “in prossimità di fermate di mezzi pubblici” siano da ritenersi vietate occorre valutare se la loro ubicazione sia “tale da consentire un reciproco avvistamento tra i conducenti che percorrono la strada e i conducenti in entrata ed in uscita dalla pertinenza medesima”.

Da ciò deriva, quindi, che se vanno vietate le pertinenze poste sullo stesso lato della fermata del mezzo pubblico (costituendo certamente quest'ultima, nei momenti di arresto dell'autobus, ostacolo alla visibilità reciproca tra i conducenti che transitano sulla corsia di marcia interessata dal bus fermo e i conducenti che entrano ed escono dalla stazione di servizio), al contrario non paiono costituire intralcio alla visibilità fra chi percorre la strada e chi si immette sulla stessa dalla stazione di servizio o ne esce, le fermate dei mezzi pubblici poste dall'altro lato della strada rispetto al distributore.

Chi percorre la strada, sia nell'uno che nell'altro senso di marcia, vede chiaramente chi entra e chi esce dall'impianto di distribuzione, anche se un mezzo di linea è fermo sul lato della strada opposto al distributore stesso; e così è anche per chi entra o esce dall'impianto.

Peraltro, tale tesi è stata fatta propria anche dall'ANAS nella circolare 9 del 1973 dell'ANAS, atto che, pur certamente non vincolante per un diverso ente (in questo caso il comune) competente a pronunciarsi sui profili di sicurezza stradale inerenti aree di sua pertinenza, assume comunque rilevanza (provenendo da un soggetto qualificato nella disciplina del traffico stradale in funzione della sicurezza della

circolazione) nell'interpretazione del dato normativo in questione (che limita al reciproco avvistamento fra chi percorre la strada e chi entra o esce dall'impianto la valutazione relativa alla sicurezza stradale).

Conclusivamente, pertanto, non avendo trovato conferma nessuna delle doglianze mosse dalla ricorrente avverso i provvedimenti impugnati, il ricorso va respinto.

Le spese di lite, attesa la complessità della materia possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- respinge il ricorso;
- compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 10 dicembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Cavallari, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere

Jessica Bonetto, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/01/2015

IL SEGRETARIO

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