

ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

Prot. 2117/2017

Messina, li 09.10.2017

**Al Comune di Messina
in persona del Sindaco p.t.**

**All'Assessore all'Urbanistica
del Comune di Messina**

**Al Direttore Generale
del Comune di Messina**

**Al Dirigente
del Dipartimento Edilizia
Privata del
Comune di Messina**

**Al Dirigente
del Dipartimento
Politiche del Territorio
del Comune di Messina**

**Alla Commissione per
la Valutazione di
Incidenza Ambientale**

**All'O.I.V.
del Comune di Messina**

**Al Presidente del Consiglio Comunale
di Messina**

A tutti i Consiglieri Comunali

Nota inviata via PEC all'indirizzo: protocollo@pec.comune.messina.it

**Il Consiglio dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della
Provincia di Messina, in persona del sottoscritto Presidente Arch. Giovanni Lazzari,**

espone quanto segue.

E' da diverso tempo che al Dipartimento Edilizia Privata ed al Dipartimento Politiche del Territorio del Comune di Messina si è creata la situazione, qui di seguito sinteticamente riportata, che arreca gravissimo pregiudizio oltre che all'esercizio dell'attività professionale degli Architetti, alla utenza cittadina in generale.

Avviene infatti che, spesso, anche nei giorni e nelle ore di apertura al pubblico, il personale addetto all'istruzione di pratiche e progetti o, ancora, il dirigente non sono reperibili perché occupati in



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

altre attività, ancorché istituzionali (convocati dall'Amministrazione, componenti di commissione di gara, fuori sede per sopralluoghi, etc.).

Ne consegue che il professionista, o il cittadino, per poter interloquire con il Dipartimento, si vede costretto a tornarvi, magari più volte, con dispendio di tempo, che viene, così, sottratto all'esercizio dell'attività professionale.

Con riferimento, poi, alla istruzione dei proposti interventi edilizi, non esiste la necessaria uniformità del procedimento: succede che istanze analoghe (per tipologia e consistenza dell'intervento) subiscano procedimenti differenziati a seconda della loro localizzazione, come conseguenza della suddivisione del territorio comunale in aree di competenza di singoli tecnici; la conseguenza immediata, soprattutto in assenza delle necessarie direttive dirigenziali finalizzate ad una univoca interpretazione di norme che, obiettivamente, si prestano a varie interpretazioni, è che i singoli procedimenti siano caratterizzati e condizionati da interpretazioni della norma affidate alla diversa professionalità, esperienza e sensibilità del singolo istruttore. Ne deriva che lo stesso tipo di intervento può essere consentito o vietato a seconda della zona nel quale esso ricade e dell'istruttore o del responsabile del procedimento competente. In sintesi, non esiste un'interpretazione uniforme delle norme da applicare, valevole per tutto il territorio comunale.

Detto questo, si rileva che i comportamenti fin qui sintetizzati, oltre a non essere conformi alle norme vigenti (cfr. anche l'art. 97 Cost., la l.n. 241/1990 e la l. reg. n. 10/1991), contrastano con lo Statuto Comunale e con i Regolamenti dei quali si è dotato l'Ente.

* * *

Con riferimento a quella che potrebbe essere definita la "normativa interna" dell'Ente, si precisa quanto segue.

I. Statuto.

- l'art. 2, comma 2°, dello Statuto dispone che:

*"Il Comune ispira la propria azione (...) alla collaborazione con soggetti pubblici, privati individuali e collettivi, all'imparzialità, trasparenza equità, **efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa.**"*

- l'art. 6, comma 1° recita: *"Il Comune di Messina impronta la propria azione amministrativa al perseguimento dell'interesse generale nel rispetto delle regole della correttezza, della trasparenza, dell'**efficienza e dell'efficacia, dell'imparzialità amministrativa e gestionale, della cortesia nonché della rapidità nelle procedure.**"*

- l'art. 80, comma 1° stabilisce che: *"La struttura organizzativa del Comune si ispira ai principi costituzionali del **buon andamento** e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, **al fine di garantire l'economicità, l'efficacia e l'efficienza dei servizi a favore dei cittadini e di qualunque altro utente.**"*



- secondo l'art. 91 dello Statuto: *"I dirigenti sono direttamente responsabili della correttezza amministrativa e della efficienza della gestione (...)"*

- l'art. 111 dello Statuto ha istituito il *"controllo statistico di gestione per la verifica dei risultati dell'attività amministrativa rispetto agli obiettivi predeterminati, nonché della efficienza, della efficacia e della economicità della gestione, sulla base di standards, indicatori e parametri preventivamente stabiliti."*

II. Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi.

- l'art.2, comma 3°, del Regolamento dispone che:

"3. Nella organizzazione della struttura e delle attività, di conseguenza, occorre osservare i seguenti elementari principi:

- *"EFFICACIA INTERNA O GESTIONALE", rappresentante il grado di realizzazione degli obiettivi predeterminati, ovvero il rapporto tra obiettivi e risultati;*
 - *"EFFICACIA ESTERNA O SOCIALE", intesa come la capacità di soddisfacimento dei bisogni del cittadino;*
 - *"EFFICIENZA", intesa come il miglior rapporto tra prestazioni erogate e risorse impiegate;*
- (...)."*

- il citato art. 2 dispone altresì:

"ARMONIZZAZIONE DEGLI ORARI": gli orari di Dipartimento di apertura degli uffici e di lavoro devono essere armonizzati con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche, nonché quelli del lavoro privato. L'orario di lavoro è funzionale all'efficienza ed all'orario dei servizi.

- secondo l'art. 6 (*"Rapporti con l'utenza"*) del citato Regolamento:

"1. I dipendenti assegnati alle strutture organizzative che erogano Dipartimenti [così nel testo] a diretto contatto con i cittadini devono adottare ogni possibile strumento per favorire e valorizzare le relazioni con l'utenza e migliorare la qualità dei Dipartimenti ai quali siano addetti.

2. L'attenzione ai rapporti con i cittadini e il miglioramento della qualità dei Dipartimenti è da considerarsi un obiettivo da perseguire costantemente e costituisce elemento di valutazione sia dei dirigenti che del personale.

3. Nell'ottica del miglioramento della qualità dei Dipartimenti devono essere considerati utenti anche le strutture organizzative interne all'Ente."

- l'art. 27, sulle competenze del Direttore Generale, al 3° comma recita:

"I Dirigenti, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate nel piano dettagliato degli obiettivi e nel piano esecutivo di gestione, rispondono al Direttore Generale, il quale, in caso di inadempienza, può sostituirli, previa diffida. Il Direttore Generale può proporre al Sindaco, con le procedure di cui al presente Regolamento, la revoca degli incarichi dirigenziali."

III. Regolamento dell'orario di lavoro e di accesso al pubblico del Comune.



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

- l'art. 11 di questo regolamento stabilisce che:

“Ciascun Dirigente definisce, dandone comunicazione a:

(...)

Gli orari di ricevimento del pubblico, garantendone l'accesso anche nelle ore pomeridiane secondo i seguenti indirizzi:

- 1. Sportelli aperti al pubblico per n.24 ore settimanali di lavoro antimeridiano e pomeridiano;*
- 2. Accesso agli Uffici per n.26 delle ore settimanali di lavoro antimeridiano e pomeridiano (12 ore).”*

IV. Codice di comportamento dei dipendenti.

- l'art. 12 del Codice stabilisce che:

“Il dipendente che ha rapporti con il pubblico ... opera con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità e, nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche, a messaggi di posta elettronica, opera in maniera più completa e accurata possibile. Qualora non sia competente per la posizione rivestita o per materia, indirizza l'interessato al funzionario o all'ufficio competente.

Fornisce, fatte salve le norme sul segreto d'ufficio, le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio e di altri dipendenti dell'ufficio dei quali ha la responsabilità o il coordinamento.”

- l'art. 13, comma 2°, recita:

*“Il dirigente svolge le funzioni ad esso spettanti all'atto di conferimento dell'incarico, con diligenza, persegue gli obiettivi assegnati e **adotta un comportamento organizzativo adeguato per l'assolvimento dell'incarico.**”*

- l'art. 17, comma 4,° precisa che

“Il Codice di comportamento è uno degli strumenti di attuazione della Legge n. 190/2012 e del Piano triennale della prevenzione della corruzione; esso pertanto, potrà essere integrato o modificato a seguito dell'approvazione del predetto piano, con il quale sarà costantemente collegato.”

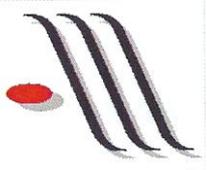
V. Regolamento di disciplina del Personale.

- l'art. 5, comma 2°, del Regolamento recita:

*“2. Il **comportamento del dirigente** è improntato al perseguimento degli obiettivi di innovazione e di miglioramento dell'organizzazione delle amministrazioni e **di conseguimento di elevati standard di efficienza ed efficacia** delle attività e dei servizi istituzionali, nella primaria considerazione delle esigenze dei cittadini utenti.”*

- il successivo art. 14 aggiunge:

*“1. Il dipendente conforma la sua condotta al dovere costituzionale di servire la Repubblica con impegno e responsabilità e di rispettare i principi **di buon andamento** e imparzialità dell'attività amministrativa, antepoendo il rispetto della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri e altrui. Il dipendente adegua altresì il proprio comportamento ai principi riguardanti il rapporto di lavoro contenuti nel codice di condotta*



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

allegato al CCNL del 22/1/04 (Allegato 2).

2. *Il dipendente si comporta in modo tale da favorire l'instaurazione di rapporti di fiducia e collaborazione tra l'Amministrazione ed i cittadini.*
3. (...)."

Detto questo, non sembra che i comportamenti sopra sinteticamente indicati siano conformi alle disposizioni interne dell'Amministrazione sopra indicate.

Sul piano delle norme di legge, ci si vede costretti a rilevare che, in generale, viene disatteso il principio del buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.).

Del pari, non vengono rispettate le prescrizioni contenute nell'art. 1, comma 1°, della l. reg. n. 10/1991, secondo il quale:

"1. L'attività amministrativa (...) degli enti locali territoriali e/o istituzionali (...) persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità, di imparzialità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge, dalle altre disposizioni che disciplinano i singoli procedimenti e dai principi della normativa dell'Unione europea."

Al riguardo, e con riferimento al fatto che non di rado, nei giorni ed orari di ricevimento del pubblico, il professionista non riesca a trovare il funzionario di riferimento, non è inutile un'ulteriore precisazione.

La circostanza che il dipendente possa essere stato convocato dall'Amministrazione, dalla Dirigenza o sia impegnato in altra attività istituzionale (per es.: perché chiamato a comporre una commissione di gara, sopralluoghi, ect.) non costituisce, a parere di questo Ordine, una valida giustificazione.

In primo luogo, ed in generale, l'orario di apertura al pubblico è una modalità di esecuzione della pubblica funzione, nel senso che l'esercizio delle funzioni nella materia urbanistico-edilizia non è costituito soltanto dall'esame delle istanze (e dei relativi allegati) e dal rilascio dei provvedimenti correlati, ma include anche i rapporti con gli utenti e, tra questi, evidentemente ed a maggior ragione, i professionisti.

Di conseguenza, il compiuto esercizio della funzione anzidetta non può prescindere dal corretto espletamento dei rapporti con l'utenza.

In secondo luogo, perché le norme sopra richiamate - alcune delle quali provenienti dalla medesima Amministrazione comunale - devono essere rispettate da tutti, Amministrazione inclusa (a maggior ragione).

Ne deriva che, qualunque tipo di attività richiesta ai dipendenti da parte degli organi di vertice del Comune, non deve interferire con l'orario di apertura al pubblico. Lo stesso dicasi per le altre attività



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

istituzionali (per es.: partecipazione a commissioni di gara, sopralluoghi, ect.).

* * *

La su descritta situazione di estremo disagio si accompagna, con moltiplicazione degli effetti nefasti, alle "originali" determinazioni assunte dal Dirigente del Dipartimento Politiche del Territorio, nel merito, in particolare, delle Valutazioni di Incidenza di cui all'art. 5 del D.P.R. 357/97.

In difformità e in violazione del superiore Decreto Presidenziale e della conseguente specifica normativa regionale il Dirigente ha adottato una Determina con la quale stabilisce che le Valutazioni di Incidenza hanno validità limitata nel tempo (cinque anni) con ciò violando anche un principio costituzionale.

Su richiesta del Dipartimento Regionale all'Ambiente, conseguente all'apertura di una indagine (in atti ufficiali, colpevolmente, rappresentata come procedura di "infrazione), peraltro "estesa a varie regioni e non solo alla Sicilia, la Eupilot 6730/14 ENVI, il Comune di Messina ha redatto lo "Studio degli impatti cumulativi sui siti della rete Natura 2000" dal quale risulta che per gli habitat di interesse comunitario e prioritario l'indice di consumo di suolo resta ben al di sotto dello 0,1%, ad eccezione dell'Habitat prioritario 6220* - Percorsi sub-steppici di graminacee e piante annue dei Thero-Brachypodietea, per il quale risulta un consumo dello 0.133%, comunque molto al di sotto di quell' 1% indicato come soglia di attenzione.

Incomprensibilmente e ingiustificatamente si è poi proceduto con la individuazione di sub-siti (!!!!!!!) della ZPS, prima dividendola secondo le perimetrazioni circoscrizionali e quindi, visto che anche in questo caso i parametri erano tutti al di sotto dell'1%, si è proceduto ad una nuova perimetrazione coincidente con i 18 siti, utilizzati dai progettisti del PRG, approvato nel settembre 2002, per verificare il dimensionamento urbanistico anche con riferimento agli standards dei servizi.

E stato così evidenziato che nell'area individuata come sito "Q", l'habitat prioritario 6220* (unico habitat di interesse comunitario tra quelli evidenziati), e l'habitat 34.81 "Prati aridi sub-nitrofilo a vegetazione post-culturale (Brometalia rubenti-tectori" registrano un indice di consumo di habitat superiore alla suddetta soglia dell'1%.

Di contro, non è stato verificato e/o evidenziato se e nelle residue aree, interne alla ZPS, per i due predetti Habitat non si sia verificato un incremento, probabile viste le loro caratteristiche ambientali, e il loro procedimento formativo.

Le successive direttive del Dirigente, volte sostanzialmente a non autorizzare nuovi interventi nella zona "Q", anche quando essi non interessano i due Habitat citati, contraddicono palesemente la normativa comunitaria e soprattutto le varie linee guida pubblicate dalla Comunità Europea e dal Ministero; infatti



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

tali linee guida indicano che nella determinazione di eventuali superamenti delle soglie di tolleranza, vada fatto riferimento ad ambiti ampi, molto più ampi delle singole ZPS, esattamente il contrario di quanto è stato fatto dal Comune di Messina.

Ciò, pertanto, viola espressamente la normativa comunitaria in materia di tutela ambientale e si traduce in un vincolo di inedificabilità, imposto al di fuori dei casi previsti dalla legge e, per di più, da un Dirigente che difetta assolutamente di specifica attribuzione al riguardo.

Non si condivide, quindi, la condotta assunta dall'Amministrazione Comunale in ordine alle Procedure di Valutazione di Incidenza Ambientale - Valutazioni d'Incidenza e screening in aree Natura 2000 e ZPS - Pratiche ambientali VInCA.

Con nota del 17 agosto 2015, prot. n. 194961 avente ad oggetto: *"Pratiche Ambientali VincA - valutazioni d'incidenza screening"*, il Dirigente del Dipartimento Politiche del Territorio del Comune di Messina, dopo aver richiamato l'avvio di una procedura *d'infrazione (come detto si tratta di mera indagine e non infrazione)* "Eupilot 6730/14 E.NVI" ed il su citato *"Studio degli impatti cumulativi sui Siti della Rete Natura 2000"*, ha concluso: *"Al momento, in mancanza di nuove direttive regionali diverse che si discostino da quelle già ricevute e salvo diverso avviso di codesta Commissione non sembra possibile il rilascio di pareri ambientali favorevoli comportanti perdite di nuovo suolo."*

Detto questo, si ritiene opportuna e doverosa una precisazione.

L'Ordine degli A.P.P.C. della Provincia di Messina ritiene che la tutela dell'Ambiente costituisca un obiettivo primario. Ritiene altresì che la conservazione delle specie e degli habitat richieda la massima attenzione.

Nel contempo, però, ricorda che la tutela ambientale costituisce attività che, in uno stato di diritto, deve essere attuata in conformità alla legge.

Al riguardo, si richiama la nota del 16 ottobre 2015, del Laboratorio Propositivo Permanente, avente per oggetto "Procedure Valutazione di Incidenza Ambientale - Valutazioni d'Incidenza e screening in aree Natura 2000 e ZPS - Pratiche ambientali VInCA" - che qui si intende ribadita e trascritta e che comunque, per maggiore facilità di lettura, si allega alla presente e si ribadisce che la metodologia adottata dall'Amministrazione Comunale per la verifica d'incidenza, costituita dalla divisione del sito ITA030042 in sub-siti, viola tanto la direttiva Habitat quanto il D.P.R. n. 357/1997 che vi dà attuazione. Si pone, inoltre, in conflitto con le altre disposizioni sotto citate.

Ciò chiarito, e tornando alla questione trattata, varie sono state, ancora, le indicazioni che lo stesso dirigente ha inviato alla Commissione tecnico/scientifica per la valutazione d'Incidenza Ambientale, fino all'ultima, prot. n. 209252 del 28.08.2017, con la quale *"a modifica, chiarimento ed integrazione della precedente disposizione avente ad oggetto indicazioni operative per la trattazione delle pratiche"*



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

che interessano il sito <<Q>> si specifica quanto segue:

La compensazione ecologica preventiva può essere proposta per i casi in cui l'indice di fabbricabilità offre ulteriori margini di edificabilità, ma il divieto di consumo di nuovo suolo ne impedisce di fatto l'utilizzazione, solo se:

1- viene compensata l'area che andrà occupata dalla volumetria aggiuntiva mediante rinaturalizzazione di un'altra area già occupata da volumetria in posizione limitrofa (sempre della stessa proprietà). In questo caso l'area "gemellata" o "adottata" verrà spogliata dell'indice di fabbricabilità tramite trascrizione notarile nei registri immobiliari;

2- l'area da compensare viene offerta da un Ente Pubblico mediante stipula di apposita Convenzione regolarmente sottoscritta dalle parti in sede di rilascio del Permesso di Costruire o altro titolo edilizio, al quale detto atto sarà opportunamente allegato (trascritto e registrato). Anche in tal caso deve trattarsi di cubature esistente, o eccezionalmente di aree pesantemente cementificate. Dagli atti deve evincersi chiaramente l'interesse pubblico nella realizzazione dell'intervento compensativo, nonché la permanente gestione a carico del privato dell'area pubblica oggetto d'intervento. Inoltre, il soggetto pubblico che offre l'area ove si attueranno gli interventi compensativi dovrà dichiarare esplicitamente, oltreché l'utilità pubblica dell'intervento, anche di essere consapevole che tale accordo di compensazione con il privato consentirà l'edificazione in aree dove non sarebbe consentito nuovo consumo di suolo.

Le casistiche di cui sopra si riferiscono in generale a cubature, e pertanto la possibilità di assimilare a cubature: piazzali, aiuole, aree destinate a parcheggi, stradine o spazi cementificati di qualsiasi natura, deve costituire un'eccezione ed in ogni caso consentire un aumento della superficie occupata dal nuovo edificio rispetto a quella dell'edificio preesistente ridottissima (indicativamente non oltre il 5%), poiché nella norma e nella verifica della V.inc.A. tale assunto può trovare applicazione per migliorare nel suo insieme l'offerta "green".

Per quant'altro si rimanda alle note prot. n. 24405 del 30.01.2017 e prot. n. 47654 del 21.02.2017, che si allegano alla presente per farne parte integrante e sostanziale.

La semplice lettura di quanto sopra riportato fa ben comprendere come vengano dettate disposizioni che non riguardano la tutela degli habitat per i quali nel "sotto-sito" si sia riscontrato un lieve superamento dei valori di attenzione, ma l'intera area perimetrata, in ciò producendo un eccesso di tutela generalizzata che confligge con il principio generale, dettato dalle direttive e dal D.P.R. 357/97, della tutela oltre che dell'ambiente anche delle esigenze economiche, sociali e culturali del luogo.

Quanto alla Direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, ricorda quanto segue.

L'art.1 così definisce il sito

"(...)

j) Sito: un'area geograficamente definita, la cui superficie sia chiaramente delimitata.

k) Sito di importanza comunitaria: un sito che, nella o nelle regioni biogeografiche cui appartiene, contribuisce



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale di cui all'allegato I o una specie di cui all'allegato II in uno stato di conservazione soddisfacente e che può inoltre contribuire in modo significativo alla coerenza di natura 2000 di cui all'articolo 3, e/o che contribuisce in modo significativo al mantenimento della diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche in questione.

Il successivo art. 6, così dispone ai commi 3 e 4°:

3. *Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma **che possa avere incidenze significative su tale sito**, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza **che ha sul sito**, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione **dell'incidenza sul sito** e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso **non pregiudicherà l'integrità del sito** in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.*

4. *Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione **dell'incidenza sul sito** e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.*

Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico."

Ora, è evidente che è al "sito", come definito dall'art. 1 della direttiva - e cioè ad "un'area geograficamente definita, la cui superficie sia chiaramente delimitata" - che deve fare riferimento la valutazione d'incidenza.

Lo stesso dicasi in relazione al D.P.R. 8 settembre 1997 n. 357 ("Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche."), come modificato dal D.P.R. 12 marzo 2003 n. 120.

L'art. 2 del D.P.R. n. 357/1997 così definisce i siti:

"l) sito: un'area geograficamente definita, la cui superficie sia chiaramente delimitata;

m) sito di importanza comunitaria: un sito che è stato inserito nella lista dei siti selezionati dalla Commissione europea e che, nella o nelle regioni biogeografiche cui appartiene, contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di habitat naturale di cui all'allegato A o di una specie di cui all'allegato B in uno stato di conservazione soddisfacente e che può, inoltre, contribuire in modo significativo alla coerenza della rete ecologica «Natura 2000» di cui all'articolo 3, al fine di mantenere la diversità biologica nella regione biogeografica o nelle



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

regioni biogeografiche in questione. Per le specie animali che occupano ampi territori, i siti di importanza comunitaria corrispondono ai luoghi, all'interno della loro area di distribuzione naturale, che presentano gli elementi fisici o biologici essenziali alla loro vita e riproduzione.

Secondo l'art. 5, commi 3°, 9° e 10° del D.P.R. n. 357/1997:

“3. I proponenti di interventi (...) che possono avere **incidenze significative sul sito** stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi, presentano, ai fini della valutazione di incidenza, uno studio volto ad individuare e valutare, secondo gli indirizzi espressi nell'allegato G, i principali effetti che detti interventi possono avere sul (...) **sito** di importanza comunitaria o sulla zona speciale di conservazione, tenuto conto degli obiettivi di conservazione dei medesimi.”

“9. Qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione di incidenza **sul sito** ed in mancanza di soluzioni alternative possibili, il piano o l'intervento debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, le amministrazioni competenti adottano ogni misura compensativa necessaria per garantire la coerenza globale della rete «Natura 2000» e ne danno comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per le finalità di cui all'articolo 13. “

“10. Qualora nei siti ricadano tipi di habitat naturali e specie prioritari, il piano o l'intervento di cui sia stata valutata l'incidenza negativa **sul sito** di importanza comunitaria, può essere realizzato soltanto con riferimento ad esigenze connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o ad esigenze di primaria importanza per l'ambiente, ovvero, previo parere della Commissione europea, per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.”

In pratica, tanto in forza della direttiva Habitat, quanto in virtù del DPR 357/97, che vi dà attuazione, la conclusione, positiva o negativa che sia, della valutazione di incidenza deve avere ad oggetto il sito - e cioè “un'area geograficamente definita, la cui superficie sia chiaramente delimitata” - e non un sub-sito o una frazione del sito.

Ne deriva che la metodologia adottata dal Comune - il quale ha individuato una sorta di “micro-ZPS” o di “sub-sito” - contrasta palesemente, come già ampiamente argomentato, con le disposizioni comunitarie e nazionali su indicate.

Tale contrasto viene ulteriormente evidenziato dall'esame dei seguenti atti.

Nel documento della Commissione Europea intitolato “LA GESTIONE DEI SITI DELLA RETE NATURA 2000 Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva «Habitat» 92/43/CEE” si legge:

“Lo stato di conservazione dei tipi di habitat naturali e delle specie presenti su un sito è valutato conformemente ad una serie di criteri stabiliti dall'articolo 1 della direttiva. Questa valutazione è **effettuata a livello del sito e della rete.**” (ivi, conclusione del paragrafo “2.3.2. Lo stato di conservazione”);

“Il concetto di ciò che è «significativo» deve essere interpretato in modo obiettivo. Al tempo stesso, bisogna



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

determinare la significatività in relazione alle particolarità ed alle condizioni ambientali **del sito protetto** cui si riferisce il piano o progetto, tenendo particolarmente conto degli **obiettivi di conservazione del sito.**" (ivi, conclusione del paragrafo "4.4.1. Incidenza significativa");

Nel paragrafo "3.1.5 Fase IV: Valutazione della significatività" della "Guida metodologica alle disposizioni dell'art. 6 paragrafi 3 e 4 della direttiva "Habitat" 92/43 CEE" della Commissione Europea, e segnatamente nel "riquadro" n. 5 ("Esempi di casi concreti: valutazione della significatività dell'incidenza sul sito") che compare a pag. 22, si legge:

"Progetto di costruzione di una strada: in questo caso la significatività dell'impatto è stata determinata sulla base della percentuale di perdita di habitat all'interno del sito. Poi tale percentuale è stata messa in relazione con l'area complessiva di tale habitat all'interno dello Stato membro. Si è giunti alla conclusione che, visto che l'habitat in questione era in declino, anche la perdita dell'1% di tale habitat sarebbe stata significativa."

Ebbene, è fuor di dubbio che la valutazione della significatività debba essere eseguita con riferimento al "sito" (e cioè ad un'area geograficamente definita, la cui superficie sia chiaramente delimitata"), e non, invece, in relazione a microaree o sub-siti, che non trovano neppure un embrione di giustificazione nella normativa vigente e nelle linee metodologiche dettate dalla Comunità Europea.

Il che viene confermato ulteriormente dalle definizioni contenute nella pagina 17 del "Manuale delle linee guida per la redazione dei piani di gestione dei siti Natura 2000" (rinvenibile nel sito del Ministero dell'Ambiente), nella quale le definizioni che compaiono nel paragrafo 2.1.1, e segnatamente quelle di "incidenza significativa", "incidenza negativa", "incidenza positiva", "valutazione di incidenza positiva" e "valutazione d'incidenza negativa" sono tutte correlate all'intero "sito".

Con specifico riferimento all'espressione "integrità di un sito", che compare nella parte finale del citato paragrafo 2.1.1, si legge: "definisce una qualità o una condizione di interezza o completezza nel senso di "coerenza della struttura e della funzione ecologica di un sito in tutta la sua superficie o di habitat, complessi di habitat e/o popolazioni di specie per i quali il sito è stato o sarà classificato".

Di contro, nel citato "Studio degli impatti cumulativi sui Siti della Rete Natura 2000", non è stata seguita la procedura ambientale tipica - e cioè quella che prende come punto di riferimento il "sito" (così come normativamente definito) - ma si è, invece, fatto ricorso a criteri e metodologie di matrice urbanistica e segnatamente agli ambiti territoriali utilizzati dai progettisti del PRG per verificare il dimensionamento degli standards urbanistici .

Metodiche proprie della pianificazione urbanistica sono state, pertanto, sovrapposte a quelle di ordine ambientale.

E' stata, in pratica, creata una sorta di "micro-ZPS" (o di "sub-sito"), che non è prevista da alcuna norma.



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

Invero, l'individuazione di un sito - e, dunque, del relativo perimetro - non spetta al Comune, men che meno ad un suo dirigente.

A norma dell'art. 3, comma 1° del D.P.R. n. 357/1997, infatti, la competenza all'individuazione dei siti spetta alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, che ne danno, poi, comunicazione al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ai fini della formulazione alla Commissione Europea dell'elenco dei proposti siti d'importanza comunitaria.

In forza del comma successivo, il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio designa, con proprio decreto, adottato d'intesa con ciascuna regione interessata, i siti di cui al comma 1 quali "Zone speciali di conservazione", entro il termine massimo di sei anni dalla definizione, da parte della Commissione europea, dell'elenco dei siti.

In coerenza con quanto dispone il citato DPR n. 357/1997, l'Assessore Regionale del Territorio e dell'Ambiente ha emanato il Decreto 21 febbraio 2005 - *"Elenco dei siti di importanza comunitaria e delle zone di protezione speciale ricadenti nel territorio della Regione, individuati ai sensi delle direttive n. 79/409/CEE e n. 92/43/CEE."* pubblicato sulla GURS del 7 ottobre 2005 n. 42.

Con successivo Decreto del 5 maggio 2006 (GURS 21 luglio 2006 n. 35), l'Assessore anzidetto ha, poi, approvato la cartografia in scala 1:10.000 delle aree delle Zps, individuate col precedente D.Ass..

Con circolare prot. n. 47993 del 23 agosto 2012, l'Assessorato ha aggiornato i perimetri e i Formulari Standard dei Siti "Natura 2000" presenti nel proprio territorio.

Come ben si vede, la normativa vigente, tanto per ciò che riguarda l'individuazione dei siti quanto per la fase successiva non riconosce alcun ruolo ai Comuni, ai quali compete soltanto la valutazione d'incidenza di cui all'art. 5, comma 3° del medesimo DPR n. 357/1997 e cioè quella inerente agli *"interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi."*

Il che viene confermato dall'esame dell'art. 1, comma 1° e 2° della l. reg. 8 maggio 2007 n. 13, secondo il quale:

"1. Le determinazioni sulle valutazioni di incidenza, previste dall'articolo 5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, sono attribuite ai comuni nel cui territorio insistono i siti SIC e ZPS. Le valutazioni di incidenza che interessino siti SIC e ZPS ricadenti all'interno dei parchi naturali sono di competenza dell'Ente parco.

2. Sono di competenza dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente le valutazioni di incidenza che riguardano l'intera pianificazione comunale, provinciale e territoriale, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori che non sono stati ancora approvati alla data di entrata in vigore della presente legge."

Va da sé, pertanto, che la competenza dei comuni è circoscritta alla valutazione d'incidenza, la



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

quale, peraltro non include quella riguardante l'intera pianificazione comunale (sulla quale si esprime l'Assessorato). E il dirigente, tra l'altro, come sopra documentato, impartisce indicazioni operative per la trattazione delle pratiche che interessano il sito <<Q>> ad una Commissione tecnico/scientifica che dovrebbe godere di assoluta autonomia rispetto all'organismo dirigenziale.

Il successivo art. 60 della l. reg. 14 maggio 2009 n. 6 ha precisato che all'Assessorato Regionale è riservata la valutazione d'incidenza dei piani regolatori generali comunali.

Il censurabile modo di procedere dell'Amministrazione Comunale pregiudica anche diritti costituzionalmente garantiti.

Invero, il diritto di costruire (o "*ius aedificandi*") - sia pure nei limiti previsti dalla legge - costituisce, una delle facoltà del diritto di proprietà (Corte di Cassazione, 12 novembre 2015 n. 23130).

Detto questo, sul piano normativo si ricorda che:

- l'art. 42, comma 1°, della Costituzione stabilisce che la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, la quale "*ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti ...*";
- il citato art. 42, comma 2°, dispone che la proprietà, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo, può essere espropriata, per motivi di interesse generale;
- l'art. 834 del codice civile dispone che nessuno può essere privato in tutto o in parte dei beni di sua proprietà, se non per causa di pubblico interesse, legalmente dichiarato e contro il pagamento di una giusta indennità;
- l'art. 2, comma 1°, del DPR n. 327/2001 (T.U. sulle Espropriazioni) dispone che l'espropriazione dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili può essere disposta nei soli casi previsti dalle leggi e dai regolamenti;
- l'art. 1 del protocollo addizionale della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali dispone che nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale;
- l'art. 17 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea - la quale, per effetto dell'art. 6, comma 1°, del Trattato sull'Unione Europea (TUE), ha lo stesso valore giuridico del TUE e del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) - dispone che nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa.

Ciò posto, il diniego, di fatto generalizzato, di assentire le VincA nella zona "Q" - oltre a



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

contrastare con le su citate norme comunitarie ed interne di tutela ambientale - si traduce nella costituzione di in vincolo di inedificabilità al di fuori dei casi previsti dalla legge.

In altri termini, il Dirigente ha adottato - senza averne il potere - atti che producono gli effetti tipici che derivano dall'adozione di una variante al P.R.G. e cioè le *"misure di salvaguardia"* previste dall'art. 12, comma 3° del D.P.R. n. 380/2001, recepito in Sicilia dalla L. reg. n. 16/2016, che riproduce l'art. unico della l. 1902/1954, all'epoca richiamato dalla l. reg. n. 22/1958 e dall'art. 19, comma 3°, l. reg. n.71/1978.

Il che è assolutamente contrario alla legge.

Sotto un primo profilo, perché viola la normativa urbanistica, tra cui le norme testé citate, giacché le *"misure di salvaguardia"* costituiscono un effetto *"tipico"* disciplinato dalla legge, derivante dall'adozione, da parte del Consiglio Comunale, di uno strumento urbanistico generale.

A ciò aggiungasi che spetta al P.R.G. l'imposizione dei vincoli *"da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico."* (art. 7, comma 2° n. 5 l.n. 1150/1942).

Tale vincolo, infatti, nel caso in esame, non è stato costituito in sede di pianificazione urbanistica - e cioè a seguito di un procedimento nel quale viene coinvolto il Consiglio Comunale (e cioè l'organo che rappresenta l'intera comunità), ed al quale partecipano tutti i cittadini, proponendo osservazioni ed opposizioni, in ordine alle quali lo stesso Consiglio adotta le proprie deduzioni, prima di trasmettere gli atti all'Assessorato al Territorio e dall'Ambiente (art. 3 l. reg.n. 71/1978) - bensì per effetto di atti adottati dal Dirigente del Dipartimento Politiche del Territorio.

Al riguardo non nuoce ricordare che, se è vero che i vincoli di inedificabilità di natura conformativa non danno luogo ad indennizzi di sorta - come avviene invece per i vincoli preordinati all'espropriazione - è altrettanto vero che, trattandosi comunque di gravi limitazione del diritto di proprietà, essi possono essere imposti solo nei casi previsti dalla legge, dai soggetti abilitati a tanto dalla legge medesima e seguendo il procedimento dettato dalla legge.

In sintesi, è stato creato un vincolo di inedificabilità per asserite ragioni di tutela ambientale:

- al di fuori dei casi previsti dalla legge;
- da un soggetto assolutamente carente di potere in ordine alla individuazione e delimitazione del sito;
- seguendo un procedimento *"atipico"* che produce, di fatto, gli effetti derivanti dall'adozione di una variante del PRG, la quale appartiene alla competenza del Consiglio Comunale;
- applicando metodiche urbanistiche a questioni ambientali.

Prima di concludere, questo Consiglio non può esimersi dal rilevare che il richiamo al principio



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA

di precauzione di cui all'art. 301 del D.Lgs. n. 152/2006 da parte del Dipartimento Politiche del Territorio è assolutamente improprio.

Invero, a norma dell'art. 301, comma 2° del D. Lgs. n.152/2006:

"2. L'applicazione del principio di cui al comma 1 [si tratta del principio di precauzione] concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva."

Ebbene, nel caso di specie, non si vede in cosa sarebbe consistita la preliminare valutazione scientifica obiettiva che avrebbe consentito di individuare il rischio ambientale.

Tale non è il citato *"Studio degli impatti cumulativi sui Siti della Rete Natura 2000"*, giacché, come detto, esso contrasta con le disposizioni comunitarie e nazionali che disciplinano l'individuazione dei siti ed è approdato ad un risultato (asserito consumo di habitat prioritario in misura superiore all'1%) che non ha alcun fondamento scientifico, ma che - come detto - costituisce la conseguenza di un approccio esclusivamente urbanistico ad una problematica ambientale.

Non va, infatti, perso di vista che l'istituzione di ogni ZPS - e, nel caso di specie, della ZPS ITA030042 - costituisce il risultato di una complessa attività scientifica, che coinvolge numerose figure professionali (geologo, biologo, botanico, agronomo etc.), e che tiene conto di un'enorme serie di dati, che vengono accuratamente ponderati sulla scorta di precise metodologie d'indagine, di valutazione e di comparazione.

Ora, non si può porre in discussione tale attività scientifica, individuando all'interno della citata ZPS un sorta di "micro-sito", il cui perimetro è stato determinato per esigenze di stampo esclusivamente urbanistico (come, invece, è stato fatto con lo "Studio" su citato) e valutare il consumo di habitat solo con riferimento ad esso.

Né la situazione muta qualora si dovesse sostenere che il Dirigente del Dipartimento Politica del Territorio, si sia adeguato a direttive regionali provenienti da un Dirigente dell'Assessorato del Territorio ed Ambiente.

E' evidente, infatti, che i principi sopra richiamati valgono anche nei confronti dell'Amministrazione Regionale, nel senso che quest'ultima è anch'essa sottoposta alle leggi.

Di conseguenza, non può invitare il Comune a non rilasciare le autorizzazioni di cui all'art. 5 del DPR n. 357/1997, fondando tale indicazione su citato Studio di cumulabilità. Men che meno può farlo se la valutazione di incidenza non evidenzia un'incidenza significativa sulla ZPS ITA030042.

Invero, nel momento in cui, al fine di accertare la percentuale di consumo di un habitat, il Comune ha utilizzato un procedimento anomalo (lo Studio di che trattasi), altrettanto anomale sono le conseguenze alle quali si perviene.



**ORDINE DEGLI ARCHITETTI,
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI DELLA PROVINCIA
DI MESSINA**

Di conseguenza, la misura - come quella criticata in questa sede - secondo la quale la valutazione di incidenza nel sito "Q" deve attenersi alle indicazioni così come disposte a più riprese dal dirigente, oltre a porsi in contrasto con le norme su indicate, confligge anche col principio della proporzionalità dell'azione amministrativa, giacché per ovviare ad un preteso consumo di habitat (che, in realtà, è parecchio al di sotto della soglia significativa), si impedisce l'esecuzione di qualsiasi intervento edilizio, in palese contrasto con le indicazioni del P.R.G. vigente, comprimendo il diritto di proprietà, in assenza di norme che lo consentano.

Tutto ciò premesso,

il Consiglio dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Messina,

chiede

al Comune di Messina ed agli altri organi in indirizzo, ciascuno in ragione delle proprie specifiche competenze, di attivarsi prontamente al fine di assicurare il rispetto delle norme e delle disposizioni indicate nel presente atto.

Si riserva

in mancanza, di adottare le iniziative consentite dalla legge.

Il Presidente
Arch. Giovanni Lazzari

