

EDILIZIA ED URBANISTICA: TAR Sicilia - Catania, Sezione Quinta, Sentenza 11 novembre 2025 n. 3221.

1. Procedimento amministrativo – Conferenza di servizi – Determinazione conclusiva – Inosservanza del termine di conclusione del procedimento – Irrilevanza - Ragioni

2. Edilizia e urbanistica – Accordo urbanistico ex art. 32, l.reg. Sicilia n. 19/2020 –Valore urbanistico aggiunto chiaro ed esplicitato nella motivazione -Necessità.

1. Nell'ambito della conferenza di servizi istruttoria, le conseguenze di legge circa il mancato rispetto dei termini (ossia la formazione del silenzio assenso e l'inefficacia degli atti adottati dopo la scadenza dei termini di cui all'art. 14-bis, comma 2, lettera c), legge 7 agosto 1990, n. 241) pertengono ai pareri endoprocedimentali. Diversamente, la determinazione finale è adottabile anche dopo il decorso del termine di conclusione del procedimento, in quanto l'amministrazione procedente non perde, alla scadenza, il potere di provvedere, specie ove oggetto della conferenza sia la proposta di un accordo urbanistico, per definizione non coercibile né perfezionabile tramite silenzio-assenso. Pertanto, l'atto finale di esito negativo intervenuto dopo la scadenza dei termini non è per ciò solo illegittimo o inefficace, non dovendosi confondere la decisione finale con i pareri endoprocedimentali. (1).

In motivazione, la sezione ha precisato che, il decorso del termine per l'adozione della determinazione conclusiva non è, tuttavia, privo di effetti, abilitando la parte interessata ad attivare i rimedi avverso il silenzio, eventualmente dimostrando l'insorgenza di un danno da ritardo, e impedendo all'amministrazione procedente, per converso, di tenere conto degli apporti endoprocedimentali tardivi, in quanto "inefficaci".

2. L'accordo urbanistico di cui all'art. 32, l.reg. Sicilia 13 agosto 2020, n. 19, finalizzato a "facilitare" l'attuazione di interventi già previsti nel piano comunale o in un piano attuativo oppure da prevedere in sede di approvazione dell'accordo, rappresenta una modalità alternativa di esercizio delle competenze amministrative che, pur tenendo conto dell'interesse del "contraente" privato e degli altri interessi coinvolti, deve essere giustificato dal perseguimento dell'interesse pubblico, il quale non solo permea la disciplina, ma costituisce la stessa causa dell'accordo. Quest'ultimo, pertanto, deve recare un "valore urbanistico aggiunto", che deve essere chiaro ed esplicitato nella motivazione, e non può essere compulsato laddove l'amministrazione ritenga che l'interesse pubblico ad essa demandato sia meglio perseguibile mediante strumenti ordinari. (2).

Il collegio ha pertanto ritenuto legittimo l'atto finale, emesso dall'amministrazione procedente all'esito di una conferenza di servizi attivata su proposta progettuale del privato di accordo urbanistico, motivato con il mancato riconoscimento di un valore urbanistico aggiunto nell'attuale "definizione del progetto, articolato in due tronconi, uno di pronta realizzazione ed uno soggetto a condizioni sottoposte ad alea, [che] permette di realizzare l'interesse pubblico in misura soltanto parziale, non avendosi certezza sull'intera opera"; realizzabilità nemmeno provata in giudizio dal ricorrente.

sulla incoercibilità dell'accordo urbanistico, per la T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. V, 30 aprile 2025, n. 1435.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6502; sez. II, 16 dicembre 2021, n. 8383.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune del Catania, dell'Università degli Studi di Catania, della Regione Siciliana Assessorato Regionale Beni Culturali e Identità Siciliana, della Regione Siciliana Dipartimento Regionale Beni Culturali e Identità Siciliana, della Regione Siciliana Soprintendenza per i Beni Culturali ed Ambientali di Catania e dell'Ufficio Genio Civile di Catania; Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2025 la dott.ssa Giuseppina Alessandra Sidoti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso introduttivo ritualmente notificato e depositato, la società ricorrente ha agito per l'annullamento della nota n. 378786 del 3 settembre 2024 del Comune di Catania e della nota del 28 agosto 2024 n. 370577, con cui si è dichiarata la conclusione della conferenza di servizi con esito negativo, nonché degli ulteriori atti indicati in epigrafe.

La società ricorrente, premesso di essere attiva nel settore della grande distribuzione all'ingrosso e al dettaglio di beni alimentari e di largo consumo sia per il mercato interno che per quello estero, oltreché nella lavorazione e trasformazione dei prodotti alimentari, ha rappresentato, in fatto, quanto segue:

- in data 5 luglio 2022 ha trasmesso al Comune di Catania un progetto ex art. 32 l.r. n. 19 del 2020 finalizzato sia alla realizzazione – in un'autonoma e immediata 1^a fase (perché su aree proprie) – d'una media struttura di vendita, con annesso magazzino e correlate infrastrutture pubbliche, sia al successivo completamento - in una separata 2^a fase (perché su aree altrui) - d'una strada di collegamento tra le vie Santa Sofia e Passo Gravina (prevista nel P.R.G., ma mai realizzata);
- a tal fine, ha puntualizzato, nel corso dell'istruttoria procedimentale, di farsi carico autonomamente e direttamente della realizzazione delle opere di urbanizzazione previste per la fase 1 e di finanziare gli espropri per le acquisizioni delle aree altrui, necessarie al completamento della fase 2 (integrando, in tal modo, le risorse comunali necessarie alla piena attuazione del suddetto collegamento stradale);
- la società ricorrente, nel corso della prima riunione della conferenza di servizi, tenutasi il 21 ottobre 2022, ha illustrato il detto progetto e l'amministrazione ha raccomandato *“ai privati proponenti di distinguere i due progetti”*;
- con nota trasmessa all'amministrazione in data 4 novembre 2022, la società ricorrente ha fornito al Comune un'integrazione mediante il relativo masterplan;
- con verbale del 14 febbraio 2023, la Società ha terminato d'illustrare le infrastrutture pubbliche e private progettate; nelle more, la Soprintendenza ha accertato l'insussistenza di vincoli paesaggistici

sull'area; lo IACP ha precisato che l'area è oggetto di previsione di alloggi per universitari ed è ivi presente un possibile acquedotto; infine, il Comune - considerando possibile l'adozione d'una variante sostanziale allo strumento urbanistico - ha ritenuto necessario convocare sia l'Università di Catania che la SIDRA, dando mandato all'Ufficio urbanistica di verificare i relativi parametri urbanistici;

- con verbale del 28 febbraio 2023, si è provveduto al rinvio della riunione, avendo riconosciuto il Comune d'aver comunicato tardivamente agli Enti pubblici non presenti la relativa convocazione;

- con successivo verbale del 15 marzo 2023, sono rimasti assenti il Genio civile e la SIDRA; l'Università di Catania non ha posto ostacoli, riconoscendo che *“su quest'area non ha previsioni specifiche di insediamenti di alcun tipo”*; la Direzione Ecologia ha dichiarato *“che verrà emesso parere ... quando verrà presa visione del progetto esecutivo”*; lo S.U.A.P. ha dichiarato che *“una media struttura di vendita ... è autorizzabile, se urbanisticamente conforme”*;

- in particolare, il Professore Ingegnere Paolo La Greca, per conto dell'Università, ha rilevato *“che l'attuale destinazione di Piano prevede la realizzazione di una strada di collegamento tra Via Santa Sofia e Via Passo Gravina e una realizzazione a completamento di una zona L prevista da PRG...”*, quali *“...aree destinate alle trasformazioni urbanistiche...”*; infine, il Comune ha rilevato *“... che il progetto proposto prevede una edificazione con quantità certamente inferiore all'indice di cubatura fondiaria previsto dall'art. 27 delle N.T.A. del PRG ed inoltre non va in contrasto con le previsioni di sviluppo della cittadella universitaria...”* e *“...demanda all'acquisizione del parere di SIDRA ed eventualmente, se necessario, ad ulteriore convocazione per seduta finale...”*;

- a tal punto, l'Ente comunale procedente ha determinato la conclusione della Conferenza di Servizi, avendo espressamente dichiarato che *“...non essendoci ulteriori punti all'ordine del giorno di cui discutere la cds si chiude;*

- ciò nonostante il Comune - pur avendo concluso la conferenza di servizi al termine della precedente riunione -, con successivo verbale del 5 maggio 2023, ha riformulato la richiesta di parere a SIDRA (di nuovo assente), riscontrando poi gli adempimenti richiesti a UNICT e rinviando alla sessione del 16 maggio 2023;

- l'Amministrazione, tuttavia, prima di tale data, come da verbale dell'11 maggio 2023, ha proseguito con ulteriori rinvii: dapprima, fissando la sessione del 25 maggio 2023 e, prima di tale ultima data, con verbale del 24 maggio 2023, revocando la predetta sessione e rinviando *“a data da destinarsi”*;

- ulteriore riunione è avvenuta in data 31 luglio 2024 in cui parte ricorrente, pur dando atto del decorso dei termini di conclusione della conferenza con ogni legale conseguenza, ha ribadito la propria posizione; l'amministrazione, dal suo canto, constatando ancora una volta l'assenza di SIDRA, ha

dato atto “...del rilevante interesse pubblico derivante dall'infrastrutturazione dell'area in termini di viabilità e sicurezza...”;

- nel corso di una riunione interna alla presenza dei tecnici delegati, tenutasi il 9 agosto 2024, sarebbero sorte ipotetiche perplessità in ordine alla fattibilità del progetto poi confluite nei due successivi provvedimenti finali oggetto di impugnativa;

- il Comune ha notificato il 28 agosto 2024 alla società ricorrente la nota gravata recante il provvedimento di chiusura della conferenza di servizi con esito negativo; in particolare, considerando non concluso il procedimento di conferenza di servizi in questione, ha ritenuto:

a) *“l'asimmetria nella certezza di realizzazione dei due tronconi e dunque sul carattere non unitario dell'opera, nonché sulla condizione di promittente acquirente e non di proprietario del soggetto proponente”;*

b) che *“l'area ricade in “Zona L” ma è anche interessata dalla variante introdotta dal Decreto 44/1981 come rettificato dal successivo 201/2008, che impartisce all'area un vincolo preordinato all'esproprio (art. 3) ...”;*

c) che *“l'area interessata dalla proposta progettuale è contrassegnata come ampliamento cittadella universitaria per effetto della variante adottata con Delibera del Consiglio Comunale n. 285 del 23/04/1974 e approvata con Decreto 44/1981 come rettificato dal Decreto 201/2008...”;*

d) che *“...l'area si configura con vincoli preordinati all'esproprio scaduti, pertanto assume la qualità urbanistica di “Zona bianca”»;*

e) che *“...l'attuale definizione del progetto, articolato in due tronconi, uno di pronta realizzazione ed uno soggetto a condizioni sottoposte ad alea, permette di realizzare l'interesse pubblico in misura soltanto parziale, non avendosi certezza sull'intera opera...”;*

- infine il Comune, il 3 settembre 2024, con l'ulteriore nota gravata, ha revocato e sostituito il provvedimento del 28 agosto 2024 per asserite ragioni dovute a errore materiale, riesercitando il proprio potere e comunicando la conclusione negativa della conferenza;

- la società ricorrente il 13 settembre 2024, tramite il proprio legale, ha trasmesso al Comune un'istanza di riesame, volta all'annullamento in autotutela del provvedimento del 3 settembre 2024; in particolare, la Società ricorrente - ribadendo che entro novanta giorni deve concludersi la Conferenza, quale termine oltre il quale i pareri ostativi successivamente acquisiti restano inefficaci

- ha evidenziato che:

a) da subito, tutte le Amministrazioni coinvolte erano edotte della circostanza che su parte delle aree di progetto esistevano specifici vincoli preordinati all'esproprio non ostativi (perché da lungo tempo scaduti e perché, ad oggi, privi dell'interesse da parte dell'allora beneficiaria UNICT);

b) venuti meno i predetti vincoli espropriativi e la connessa e specifica variante per la cittadella universitaria, resterebbe ferma la precedente e generale destinazione di “zona L”, coerente con le finalità progettuali della Società ricorrente;

c) in ogni caso, il procedimento è stato avviato anche al fine di pervenire - mediante l’Accordo previsto dall’articolo 32 della legge regionale siciliana n. 19 del 2020 - ad una ristrutturazione urbanistica nei termini indicati dall’articolo 4 della legge regionale n. 16 del 2016;

d) la condotta comunale, peraltro, lederebbe il legittimo affidamento dell’istante, finalizzato a soddisfare, in pari tempo, interessi pubblici e privati.

1.1. Parte ricorrente, quindi, con il ricorso in esame, avverso i detti gravati provvedimenti, ha dedotto i seguenti motivi di diritto:

I) Violazione e/o falsa applicazione dei principi generali informatori dell’azione amministrativa e delle correlate disposizioni, in particolare, degli articoli: 97 Cost., 1, 2, 2-bis, 14, 14-ter e 14-quater della legge del 7 agosto 1990 numero 241, oltreché delle medesime e connesse disposizioni della legge regionale siciliana del 2019 numero 7. Eccesso di potere per contraddittorietà interna.

In primo luogo, parte ricorrente contesta la violazione dei limiti di durata del procedimento amministrativo e del disposto di cui agli articoli 2, commi 3, 4 e 8 bis, e 2 bis, commi 1 e 1 bis, Legge n. 241/1990. Ne deriverebbe l’illegittimità e l’inefficacia delle determinazioni assunte dal Comune dopo 785 giorni dalla presentazione dell’istanza in questione.

Evidente sarebbe anche il contrasto con gli art. 14-ter commi 2 e 7 della medesima legge, secondo cui i lavori della conferenza si concludono non oltre 45 giorni (che diventano 90 nel caso in cui vengano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini), fermo restando l’obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento.

L’amministrazione comunale avrebbe ignorato che, conformemente alla normativa in esame, il parere della Sidra, assente a tutte le convocazioni e sedute della conferenza, era da considerarsi acquisito per *silentium* (all’esito della prima riunione e comunque non oltre il termine di cui al comma 2).

Alla luce della normativa richiamata, la società ricorrente aveva ottenuto tutti i pareri favorevoli delle amministrazioni interessate già prima dell’ultima seduta del 31 luglio 2024, sicché l’amministrazione, per non contraddirsi, avrebbe dovuto concludere la conferenza con l’emissione del provvedimento favorevole.

Né a ciò poteva ostare “*l’interesse pubblico preliminare e prioritario della chiara definizione degli interventi SIDRA circa la condotta idraulica*”, atteso che la Sidra non si era mai presentata alle riunioni, con gli effetti di legge conseguenti.

A ciò si aggiunga che gli atti impugnati si porrebbero in evidente contrasto e contraddittorietà con quanto disposto dallo stesso Comune nel verbale di Conferenza di servizi relativo alla seduta del 15 marzo 2023, laddove sarebbe stata conclusivamente ed espressamente disposta la chiusura della Conferenza di Servizi.

II) Violazione dell'articolo 32 della legge regionale 19 del 2020, nonché della normativa comunale di Piano vigente – Eccesso di potere per contraddittorietà e difetto di motivazione.

A parere della società ricorrente, l'affermazione contenuta nei provvedimenti impugnati, secondo cui l'area oggetto di intervento debba essere considerata "Zona bianca", oltre che illegittima in quanto tardiva per quanto esposto sul I), sarebbe in contrasto con elementari principi posti a fondamento dell'azione amministrativa.

Infatti, il vincolo destinato alle prospettate esigenze dell'Università degli Studi di Catania sarebbe speciale e particolare e la sua decadenza non potrebbe che condurre alla conferma dell'originaria e fondamentale previsione urbanistica di Zona L; ciò tanto più in quanto l'Università in sede di conferenza dei servizi ha affermato di non avere oramai alcun interesse all'attuazione della variante. Peraltro, avendo parte ricorrente avviato una procedura tesa a ottenere un "accordo urbanistico", anche laddove fosse configurabile una zona bianca, l'amministrazione avrebbe potuto provvedere a una variante, avuto riguardo alla rilevanza degli interessi pubblici correlati al progetto, come evidenziati anche dall'amministrazione in seno alla conferenza.

III) Violazione per mancata applicazione dell'articolo 4, comma 4, della legge regionale n. 16/2016, come modificato dall'art. 5, comma 3, della l. r. n. 23/2021 e dell'articolo 3 lettera f) del d.P.R. numero 380/2001. Eccesso di potere per travisamento e carenza istruttoria.

Deduce la ricorrente che la normativa in rubrica, nel caso di vincoli decaduti da più di tre anni, come nel caso in esame, consentirebbe gli interventi di ristrutturazione edilizia "nel rispetto della precedente destinazione d'uso", che, secondo le originarie previsioni - che riviverebbero a seguito della decadenza del vincolo speciale -, coincideva con la zona L.

Il progetto presentato dalla società ricorrente prevede la realizzazione di una media struttura di vendita e il ridisegno della viabilità comunale con la realizzazione di una strada pubblica e, pertanto, costituirebbe un intervento di ristrutturazione edilizia.

IV) Violazione dell'articolo 4, comma 4 bis, e comma 4 sotto altro profilo della legge regionale n. 16/2016 – Eccesso di potere per travisamento e carenza istruttoria, sotto altro profilo.

Sotto un ulteriore profilo, parte deducente ha osservato come la normativa regionale, nelle aree con vincolo espropriativo decaduto da oltre un triennio, prevede e consente espressamente la realizzazione di due tipologie di interventi: gli interventi di ristrutturazione urbanistica (art. 4, comma 4, l.r. n.

16/2016, come già illustrato nel precedente motivo sub II), nonché gli interventi di iniziativa privata destinati alla pubblica fruizione (articolo 4, comma 4 bis, della l.r. n. 16/2016).

Il progetto presentato dalla società ricorrente prevede la realizzazione di una media struttura di vendita (equiparabile a un supermercato) e di una strada pubblica, sicché, valutato nella sua effettiva e complessiva portata sostanziale ed incidenza urbanistica, si configurerebbe anche come “*intervento di iniziativa privata volti alla pubblica fruizione*”, ovvero come intervento di interesse collettivo, conforme all’espressa previsione della normativa regionale e nazionale richiamata.

V) *Eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, carenza di motivazione.*

Infine, adduce la ricorrente che la motivazione circa l’incertezza sulla realizzazione unitaria dell’opera progettata dalla Società ricorrente, in ragione della mancanza, in capo a quest’ultima, della proprietà di tutte le aree interessate dalla progettazione, al di là dell’illegittimità per tardività, si porrebbe in immediato e frontale contrasto, senza alcuna ragionevole motivazione, con le ampie valutazioni favorevoli che l’Amministrazione medesima ha reso riguardo all’interesse pubblico, nella prima fase della Conferenza.

Parte ricorrente ha, quindi, chiesto l’annullamento degli atti impugnati, con riserva di successiva richiesta di risarcimento dei danni.

2. Si sono costituiti, con atto formale, la Regione Siciliana Assessorato Regionale Beni Culturali e Identità Siciliana, il Comune di Catania e l’Università degli Studi di Catania, rispettivamente il 25 novembre 2024, il 26 novembre 2024 e il 3 febbraio 2025.

3. In data 18 febbraio 2025 parte ricorrente e il Comune, a firma congiunta, hanno chiesto di rinviare la trattazione della causa (fissata per il 25 marzo 2025) in quanto l’amministrazione comunale - facendo seguito all’istanza di riesame in autotutela presentata nell’interesse della Società ricorrente il 13 dicembre 2024 - ha emesso la nota prot. 899/24 dell’11 febbraio 2025, volta, per un aspetto, alla sospensione degli effetti dei provvedimenti in questa sede impugnati e, per altro verso, alla riapertura del procedimento per riesame del suo contenuto.

4. Con memoria del 22 maggio 2025, il Comune di Catania ha controdedotto ai motivi di parte ricorrente come segue: a) la perentorietà del termine di conclusione del procedimento presuppone che l’istanza sia corredata dalla occorrente e completa documentazione e che non venga modificata nel corso del procedimento, ciò che invece sarebbe avvenuto nel caso di specie; b) inoltre, per gli accordi di cui all’art. 11 L. n. 241/1990 non operano le disposizioni di cui all’art. 2, comma 8 bis, L. n. 241/1990; c) è priva di pregio l’affermazione per cui la conferenza di servizi si sarebbe conclusa in data 15 marzo 2023; d) parimenti infondato sarebbe il secondo motivo con cui parte ricorrente sostiene che l’area interessata dovrebbe considerarsi zona L, in quanto, attesa la decadenza dei

vincoli, sarebbe divenuta zona bianca e pertanto sarebbe da rideterminare; e) infondati sarebbero anche il terzo, il quarto motivo e il quinto motivo di ricorso.

5. Con memoria del 22 maggio 2025, l'Università ha tenuto a evidenziare che la sua partecipazione al procedimento è stata marginale e che, in buona sostanza, per quanto di competenza, non ha posto ostacoli, affermando, tramite il suo rappresentante in cds, che sull'area in questione l'Ateneo, allo stato, non ha previsioni specifiche di insediamento di alcun tipo, ferma la necessaria verifica sull'esistenza di una variante cittadella universitaria. Nel merito, ha comunque sostenuto la legittimità degli atti impugnati.

6. Con memoria ex art. 73 c.p.a. del 22 maggio 2025, parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

7. Con nota del 31 maggio 2025, parte ricorrente ha chiesto il rinvio della trattazione della causa poiché l'amministrazione comunale, riaprendo il procedimento, ha emanato la nota del 13 maggio 2025 n. 224652, di conferma dell'esito negativo della conferenza decisoria, che la società istante ha interesse a impugnare.

8. Con ricorso per motivi aggiunti depositato il 20 giugno 2025, parte ricorrente ha impugnato la nota prot. n. 224652 del 13 maggio 2025, la quale ha assunto quanto segue: a) la Società ricorrente dovrebbe ricondurre la fattispecie concreta nell'alveo d'una diversa disciplina sostanziale (coincidente con quella dei Piani Particolareggiati Attuativi); b) la Società ricorrente dovrebbe procedere ad una revisione del progetto (*"dovranno essere specificate le opere da cedere in termini di spazi pubblici previsti da standard, in quanto l'area non è mai stata oggetto di intervento pianificatorio di maggior dettaglio"*); c) al fine della procedibilità dell'intervento, la società dovrà tenere conto dei fattori enumerati, compreso, in particolare, quello di dover acquisire le determinazioni "SIDRA, UNICT, e ARTA".

Avverso tale ulteriore atto, premessi i fatti e le argomentazioni già esposte con ricorso introduttivo, parte ricorrente ha dedotto i seguenti ulteriori motivi:

I) *Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 97 Cost, 1, 3, 14-ter commi 2 e 7, 14-quater comma 3 della legge numero 241/1990 e correlate disposizioni regionali, per eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, contraddittorietà, perplessità e carenza di motivazione.*

Il provvedimento impugnato contrasterebbe tanto con i noti principi e le connesse norme inerenti al corretto uso del potere amministrativo, quanto con la puntuale disciplina relativa alla Conferenza dei Servizi decisoria (svolta in modalità simultanea ed in forma sincrona), con la precisazione che i pareri non resi sarebbero da intendersi acquisiti decorsi il termine di novanta giorni e che la determinazione conclusiva avrebbe dovuto essere coerente con i pareri resi e rispettosa delle posizioni prevalenti ai sensi del settimo comma dell'art. 14-bis;

II) Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 32 della legge regionale siciliana numero 19/2020 - Eccesso di potere per contraddittorietà.

La prospettazione d'un mutamento del modulo procedimentale - al di là della sua inammissibile tardività - entrerebbe in contrasto con i principi di semplificazione e buon andamento e con le disposizioni contenute all'articolo 32 della legge regionale 19 del 2020; inoltre, si porrebbe in contrasto con le posizioni sin qui assunte anche dall'amministrazione comunale in seno alla conferenza di servizi.

9. Con memorie rispettivamente del 23 giugno 2025 e del 18 settembre 2025, il Comune di Catania e l'Università degli Studi di Catania si sono costituiti sui motivi aggiunti, ribadendo le ragioni già espresse.

10. Con memoria ex art. 73 c.p.a. del 20 settembre 2025, la società ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti.

11. In data 22 settembre 2025, Il Comune ha prodotto memoria di replica e, in data 30 settembre 2025, la parte ricorrente ha ulteriormente replicato alle difese avversarie con memoria.

11.1. La società deducente, in particolare, ha replicato alle deduzioni delle altre parti come segue: a) l'istanza del 5 luglio 2022 era già completa, corredata dal quadro economico e dal relativo master plan, e nessuna modifica sarebbe intervenuta rispetto ad essa; b) troverebbe, nel caso di specie, applicazione l'art. 2 l. n. 241 del 1990, sicché la conferenza avrebbe concluso i suoi lavori 785 giorni dopo il suo avvio e quindi ben oltre i termini previsti dalla legge (90 gg.); c) non risponderebbe al vero che la società ricorrente avrebbe chiesto di tenere distinti e autonomi i due tronconi del progetto (struttura di vendita e strada di collegamento) in quanto sin dall'inizio il progetto di cui alla citata istanza sarebbe stato unico, ma composto da due fasi, che, invero, il comune avrebbe chiesto di tenere distinte; d) la seduta del 15 marzo 2023 sarebbe stata quella conclusiva, come si evincerebbe dal relativo verbale; a quelle successive, comunque ben oltre i termini di legge, la società ricorrente sarebbe intervenuta per mero spirito collaborativo e cautelativamente, specificando la propria posizione e senza modificare il progetto degli interventi necessari; e) non sarebbe condivisibile la tesi che la zona in questione sarebbe zona bianca, in quanto la prospettata pianificazione universitaria ha avuto carattere speciale; trattasi, peraltro, di pianificazione esecutiva, destinata all'ampliamento della cittadella universitaria, poi rimasta inattuata e quindi decaduta; ciò comporterebbe la reviviscenza della zona L delle precedenti previsioni di piano regolatore generale, tuttora valido e vigente; f) errate sarebbero le asserzioni in tema di "ristrutturazione urbanistica/edilizia", secondo cui la società ricorrente avrebbe abbandonato l'interesse pubblico alla realizzazione della strada e privilegiato quello privato alla realizzazione della struttura di vendita, in quanto l'interesse pubblico in questo caso coinciderebbe con quello privato; g) laddove prevalesse la tesi della zona bianca, non si

comprenderebbe come l'ente non abbia provveduto alla riqualificazione da ben oltre undici anni, pur avendone l'obbligo giuridico; h) infine, dalla difesa dell'Università degli Studi di Catania si potrebbero trarre argomenti a sostegno dell'accoglimento del ricorso.

12. Alla pubblica udienza del 21 ottobre 2025, dopo la discussione dei difensori presenti, il ricorso è stato posto in decisione.

DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo, parte ricorrente contesta la legittimità della nota del 3 settembre 2024 n. 378786 (e della nota prot. 370577 del 28 agosto 2024), con cui si dichiara conclusa, con esito negativo, la conferenza di servizi ex art. 17 l.r. n. 7/2019, finalizzata al conseguimento dell'accordo urbanistico ex art. 32 l.r. n. 19 del 2020 sul progetto di parte, avente ad oggetto la realizzazione di una media struttura di vendita in area "Tavoliere" con annesso magazzino per la logistica comprendente le infrastrutture pubbliche di competenza (1^a fase) nonché diretto al successivo completamento - in una separata 2^a fase (perché su aree altrui) - d'una strada di collegamento tra le vie Santa Sofia e Passo Gravina (prevista nel P.R.G., ma mai realizzata).

I contestati provvedimenti (nota prot. n. 378786/2024 e nota prot. n. 370577 del 28 agosto 2024), posti in essere dall'amministrazione procedente (il Comune di Catania) dopo 785 giorni dalla presentazione dell'istanza, si fondano sulle seguenti motivazioni: - *“Come da Decreto 44/1981 dell'Assessorato Territorio e Ambiente, rettificato con successivo Decreto 201/2008, l'area si configura con vincoli preordinati all'esproprio scaduti, pertanto assume la qualità urbanistica di “Zona bianca”; - Si pone in evidenza che l'attuale definizione del progetto, articolato in due tronconi, uno di pronta realizzazione ed uno soggetto a condizioni sottoposte ad alea, permette di realizzare l'interesse pubblico in misura soltanto parziale, non avendosi certezza sull'intera opera”*.

2. Venendo all'esame del ricorso introduttivo, esso è infondato.

3. Con il primo motivo di ricorso, la società ricorrente contesta la violazione dei termini per la conclusione del procedimento amministrativo di cui all'art. 2, commi 3, 4 e 8 bis, e all'art. 2 bis, commi 1 e 1 bis, della legge n. 241/1990, nonché la violazione dell'art. 14 ter, commi 2 e 7, della medesima legge, con conseguente ritenuta illegittimità e inefficacia degli atti impugnati, assunti dopo ben 785 giorni dalla presentazione dell'istanza.

Sostiene, in particolare, parte ricorrente che il parere della SIDRA, assente a tutte le sedute di Conferenza, era già stato acquisito per silentium; che la Conferenza di Servizi sarebbe stata chiusa con il verbale del 15 marzo 2023; che, in ogni caso, all'ultima seduta del 31 luglio 2024 la ricorrente aveva già ottenuto tutti i pareri favorevoli delle amministrazioni interessate, formalmente o per silenzio-assenso; che, conseguentemente, l'amministrazione comunale, anziché contraddirsi, avrebbe dovuto concludere la Conferenza con l'emissione di un provvedimento favorevole.

3.1. Il motivo è infondato.

3.2. Va, innanzitutto, dato atto che la conferenza di servizi attivata dal Comune di Catania a seguito della richiesta progettuale della società ricorrente, è, come si legge negli stessi verbali, una conferenza istruttoria, che, secondo l'art. 17 l.r. n. 7 del 2019 (art. 13 della l. n. 241 del 1990), l'amministrazione procedente può indire *“quando lo ritenga opportuno per effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo ovvero in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati”*.

“Tale conferenza si svolge con le modalità previste dall'articolo 18 [art. 14-bis l. n. 241 del 1990] o con modalità diverse, definite dall'amministrazione procedente”.

La conferenza di servizi istruttoria è uno strumento amministrativo facoltativo che permette di esaminare in modo contestuale e congiunto gli interessi pubblici di diverse amministrazioni coinvolte in un procedimento, al fine di ottenere i pareri necessari.

Nel caso di specie, a fronte di una domanda privata di accordo urbanistico, il Comune ha attivato lo strumento della conferenza di servizi istruttoria per verificare la fattibilità del progetto proposto, coinvolgere gli enti interessati e quindi raccogliere e coordinare i pareri di tutte le amministrazioni competenti, il tutto al fine di agevolare - nella sussistenza dei presupposti - l'approvazione dell'accordo.

3.3. Ciò posto, occorre verificare se nel caso di specie (conferenza di servizi istruttoria conclusasi con l'atto finale impugnato, nell'ambito della procedura attivata a seguito di richiesta di accordi urbanistici ex art. 32 l.r. n. 19 del 2020), come ritenuto dalla società ricorrente, l'atto finale sia stato assunto in violazione dei termini del procedimento e della conferenza dei servizi, con conseguente sua inefficacia; e se, a fronte di pareri favorevoli acquisiti dagli enti coinvolti nella conferenza di servizi formalmente o per silenzio assenso, la decisione finale non potesse essere che favorevole.

3.4. Recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. IV, del 22 luglio 2025, n. 6502), dal Collegio condivisa, ha chiarito - con argomentazioni vevoli anche per la conferenza di servizi di cui alla l.r. n. 7/2019 - che occorre distinguere la determinazione motivata di conclusione della conferenza (emessa all'esito dell'ultima riunione entro il termine di cui al comma 2, primo periodo, e del comma 7 dell'art. 14-ter della l. 241 del 1990), dall'assenso delle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi (secondo periodo del comma 7).

In particolare, è stato affermato che *“Tale secondo tipo di assenso si considera acquisito senza condizioni: i) in relazione alle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni, ovvero, ii) pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero ancora, iii) abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza. Questo meccanismo rappresenta ... un silenzio assenso cd.*

“orizzontale”, che consente all’autorità che deve adottare il provvedimento conclusivo del procedimento (o della conferenza di servizi, come nella fattispecie) di prescindere dal provvedimento espresso di carattere endoprocedimentale che spetta a una determinata autorità.

Solo in relazione a questi assensi “orizzontali”, interni al meccanismo della conferenza di servizi, ad avviso della Sezione, si può perfezionare il silenzio assenso ai sensi dell’art. 14 ter, comma 7. [...] A conclusioni diverse, invece, bisogna pervenire in relazione alla determinazione conclusiva della conferenza, per la quale la disciplina del silenzio assenso non si può ritenere applicabile ...”.

3.4.1. A tale conclusione la recente giurisprudenza perviene attraverso il seguente iter argomentativo:

a) l’assenso per la determinazione finale della conferenza viene espressamente escluso dall’art. 20, comma 1, l. n. 241 del 1990, secondo cui “[...] nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell’amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all’interessato, nel termine di cui all’articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2”. Il comma 2 prevede che “L’amministrazione competente può indire, entro trenta giorni dalla presentazione dell’istanza di cui al comma 1, una conferenza di servizi ai sensi del capo IV, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati”.

La connessione logica e sistematica dei due commi (art. 20, commi 1 e 2) dimostra che, quando l’amministrazione decide di indire una conferenza di servizi per definire un’istanza presentata ai sensi del comma 1, il meccanismo del silenzio assenso viene disinnescato per attivare quello della determinazione conclusiva della conferenza di servizi e continua ad operare soltanto, come si è detto, in relazione agli apporti endoprocedimentali delle altre amministrazioni all’interno della stessa conferenza (in applicazione del secondo periodo dell’art. 14 ter, comma 7)” (Cons. St. sez. IV, 22 luglio 2024, n. 6502);

b) l’esito dell’esame della lettera della norma è coerente con il grado di maggiore complessità che caratterizza l’istituto della conferenza di servizi, che mira a “*un provvedimento complesso, di bilanciamento di interessi caso per caso, che risulta incompatibile con una soluzione “secca”, predeterminata dalla legge: difatti, la determinazione conclusiva deve tener conto delle “posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti” (art. 14 ter, comma 1)”*;

c) con motivazione *a contrario*, non si può sostenere che, scaduti i termini per la conclusione della conferenza, si formi il silenzio assenso per una sorta di “*estensione*” del meccanismo previsto per gli apporti endoprocedimentali. Invero, il secondo periodo del comma 7 dell’art. 14 ter (“*Si considera acquisito l’assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia*

partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza”), che trova il proprio referente generale nell’art. 17 bis della l. n. 241 del 1990, introduce un meccanismo di silenzio assenso che si riferisce al distinto caso degli *“assensi, concerti o nulla osta comunque denominati”*, e quindi a un procedimento (o a una sua parte) *“a scorrimento lineare”*, fase per fase, non a quello *“a scorrimento contemporaneo”*, riunendo assieme tutti i partecipanti, che è proprio della conferenza di servizi e che si conclude con la determinazione finale di cui all’art. 14 quater, che spetta all’amministrazione procedente, tenuta, ai fini dell’applicabilità della citata norma, a trasmettere lo *“schema di provvedimento”* alle autorità competenti. Ne consegue, alla stregua della ricostruzione appena operata, che il provvedimento conclusivo della conferenza non può che constare in un provvedimento espresso e motivato;

d) alla stregua di quanto affermato, il comma 8 bis dell’art. 2 legge n. 241 del 1990 può essere riferito solo alla previsione del secondo periodo del comma 7 dell’art. 14 ter, e dunque ai pareri endoprocedimentali emessi successivamente alla conclusione della conferenza stessa, soluzione questa in favore della quale milita innanzitutto il dato letterale della norma stessa; infatti *“Il comma 8 bis [dell’art. 2], nel caso della conferenza di servizi, a differenza rispetto agli altri riferimenti normativi ivi contenuti, non riguarda le determinazioni “adottate dopo la scadenza dei termini”, bensì quelle adottate “successivamente all’ultima riunione di cui all’articolo 14-ter, comma 7”, con la logica conseguenza che – con riferimento alla conferenza di servizi, e solo ad essa – la lettera dell’art. 2, comma 8 bis, considera “inefficaci” (non gli atti di conclusione della conferenza oltre il termine di legge, come negli altri casi richiamati dallo stesso comma 8 bis, ma solamente) gli apporti pervenuti dopo l’ultima riunione. Tali apporti, nella logica strutturata di condivisione di tutte le questioni, che è tipica della conferenza, devono pervenire durante la fase di condivisione e non dopo: la violazione del rispetto del meccanismo partecipato viene sanzionata – appunto – dalla irrilevanza (rectius, dalla assoluta inefficacia) degli apporti giunti “successivamente all’ultima riunione”, quando la fase di condivisione si è conclusa. [...] (Consiglio di Stato, n. 6502 del 2025 cit.)*.

3.5. Condiviso il percorso argomentativo, sopra compendiato nei tratti essenziali e per quanto di interesse, ritiene in conclusione il Collegio di poter trarre da esso i seguenti principi valevoli nel meccanismo della conferenza di servizi:

- occorre distinguere la determinazione finale della conferenza dei servizi dai pareri endoprocedimentali in seno ad essa;
- il comma 8 bis dell’art. 2 della l. n. 241 del 1990 (secondo cui *“Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati,*

adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni") può essere riferito solo alla previsione del secondo periodo del comma 7 dell'art. 14 ter, e dunque ai pareri endoprocedimentali emessi successivamente alla conclusione della conferenza stessa e non anche alla decisione finale;

- alla stregua di quanto sopra, i pareri “*tardivi*” “*sono inefficaci*” (salva ovviamente l’esperibilità dell’autotutela ai sensi e nei limiti dell’art. 14 quater, comma 2);
- il silenzio assenso non è, invece, applicabile alla decisione finale della conferenza di servizi, in quanto è necessario che l’amministrazione procedente si faccia carico – in modo espresso e consapevole – della decisione finale;
- il decorso del termine per l’adozione della conclusione finale della conferenza non determina la perdita del potere di provvedere in capo all’amministrazione procedente (né vi sono ragioni per considerare perentorio tale termine) o l’inefficacia della determinazione conclusiva;
- il decorso del termine, tuttavia, non è privo di effetti in quanto, da un canto, la parte interessata, una volta decorso il termine, può ben attivare la tutela relativa all’obbligo di provvedere sul silenzio inadempimento, e può dimostrare l’insorgenza di un danno da ritardo; dall’altro, l’amministrazione procedente, pur se potrà ancora provvedere tardivamente (assumendosene tutte le conseguenze sopra indicate), non potrà comunque tener conto degli apporti endoprocedimentali tardivi, poiché un eventuale provvedimento conclusivo che si fondasse su determinazioni “inefficaci” sarebbe, esso sì, sindacabile per un possibile vizio di eccesso di potere nell’ordinario giudizio di legittimità.

3.5.1. Applicando i superiori principi al caso di specie se ne ricava che:

- a) la nota n. 378786 del 3 settembre 2024 e la nota prot. 370577 del 28 agosto 2024, in questa sede impugnate con ricorso introduttivo, costituiscono esercizio della discrezionalità amministrativa riservata all’Amministrazione procedente in considerazione delle posizioni espresse nel corso della conferenza di servizi;
- b) seppure assunto oltre i termini di cui all’art. 14 ter cit., il provvedimento recante l’esito negativo della conferenza di servizi non può essere considerato inefficace né, per ciò solo, illegittimo (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 16 dicembre 2021, n. 8383), non avendo perso il Comune il potere di provvedere;
- c) non bisogna, infatti, confondere i pareri endoprocedimentali con la decisione finale all’esito della conferenza.

3.6. Tali conclusioni sono viepiù valide nel caso in questione in cui la conferenza istruttoria è stata attivata dal Comune ai fini di valutare la percorribilità della richiesta di parte ricorrente volta ad addivenire alla conclusione di un accordo ex art. 32 L.R. n. 19/2020 ossia di un accordo urbanistico, che non può prescindere da una espressa manifestazione di volontà da parte dell'Amministrazione, anche in ragione della discrezionalità del ricorso a tale strumento e degli oneri motivazionali che esso comporta e che non può certo formarsi per silenzio assenso.

3.7. Ciò posto, non è condivisibile l'affermazione di parte ricorrente secondo cui *“gli atti impugnati si pongono in evidente contrasto e contraddittorietà con quanto disposto dallo stesso Comune nel verbale di Conferenza di servizi relativo alla seduta del 15 marzo 2023; laddove è stata conclusivamente ed espressamente disposta la chiusura della Conferenza di Servizi”*.

Come anche rilevato dall'Amministrazione resistente, deve ritenersi che la frase di chiusura di detto verbale (*“Alle ore 13:35, non essendoci ulteriori punti all'ordine del giorno di cui discutere, la CdS si chiude”*) sia una formula di mero stile, con la quale si intendeva sancire la chiusura dei lavori della singola sessione.

Tale conclusione è avvalorata dal contenuto del medesimo verbale di riunione, ove si prospetta anche l'eventuale necessità di una ulteriore convocazione per la seduta finale (*“Si demanda all'acquisizione del parere di SIDRA ed eventualmente, se necessario, ad ulteriore convocazione per seduta finale”*).

3.8. Sotto altro profilo, l'illegittimità della determinazione finale non può essere desunta dalla circostanza che l'amministrazione *“si è trincerata dietro “...l'interesse pubblico preliminare e prioritario della chiara definizione degli interventi SIDRA circa la condotta idraulica...”*, in quanto, nonostante nel corso delle varie sedute l'Amministrazione abbia più volte ribadito la necessità di acquisire il parere da parte di SIDRA (oltre i detti termini), il provvedimento conclusivo si fonda su ulteriori motivazioni (essendo un atto plurimotivato), che prescindono dalla mancata ricezione di detto parere.

3.9. In definitiva, la censura secondo cui la determinazione finale sarebbe tardiva ed inefficace o illegittima non può essere accolta in quanto, come detto, le conseguenze circa il mancato rispetto dei termini pertengono ai pareri endoprocedimentali e non alla determinazione finale, adottabile anche quando sia decorso il termine per l'adozione della decisione finale della conferenza, non perdendo per legge l'amministrazione procedente il potere di provvedere.

D'altronde, se è vero che tale determinazione perviene solo dopo 785 giorni dalla presentazione dell'istanza, è pur vero che parte ricorrente, a fronte dello scadere dei termini, avrebbe potuto attivare il giudizio avverso il silenzio, ciò che non risulta abbia fatto.

4. Prima di procedere alla delibazione delle ulteriori censure relative al merito della questione, il Collegio ritiene di specificare che l'atto contestato, impugnato con il ricorso introduttivo, costituisce

un atto plurimotivato, essendo varie le ragioni che supportano il diniego (in specie l'esistenza della zona bianca e la realizzazione solo parziale dell'interesse pubblico), sicché è sufficiente il riscontro della legittimità di una delle autonome ragioni giustificatrici della decisione amministrativa per condurre al rigetto dell'intero ricorso, in considerazione del fatto che, anche in caso di fondatezza degli ulteriori motivi di doglianza riferiti alle distinte *rationes decidendi* poste a fondamento del provvedimento amministrativo, questo non potrebbe comunque essere annullato in quanto sorretto da un'autonoma ragione giustificatrice (Consiglio di Stato, Sezione I, parere n. 11/2023; Cons. Stato, sez. III, 14 febbraio 2025, n. 1248).

5. Ritiene il Collegio di muovere dal motivo sub V) riguardante il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà e difetto di motivazione, con cui sostanzialmente parte ricorrente contesta la seconda motivazione della nota impugnata laddove ha ritenuto che l'istanza della ricorrente non potesse essere favorevolmente esitata anche in considerazione del fatto che *“l'attuale definizione del progetto, articolato in due tronconi, uno di pronta realizzazione ed uno soggetto a condizioni sottoposte ad alea, permette di realizzare l'interesse pubblico in misura soltanto parziale, non avendosi certezza sull'intera opera”*.

Sostiene la ricorrente che tale motivazione, al di là dell'illegittimità per tardività, si porrebbe in immediato e frontale contrasto, senza alcuna ragionevole motivazione, con le ampie valutazioni favorevoli che l'Amministrazione medesima ha reso riguardo all'interesse pubblico, nella prima fase della Conferenza.

5.1. Il motivo è infondato

5.2. Va a tal riguardo ricordato che la normativa regionale invocata dalla parte ricorrente (art. 32 l.r. Sicilia n. 19 del 2020) prevede la possibilità (non l'obbligo) per il Comune di stipulare, nei limiti previsti dalla stessa legge, accordi urbanistici con privati o enti pubblici al fine di facilitare, nel pubblico interesse, l'attuazione di interventi già previsti nel piano comunale o in un piano attuativo oppure da prevedere in sede di approvazione dell'accordo. Tali accordi rispondono (*id est*: devono rispondere) a principi di proporzionalità, parità di trattamento, pubblicità ed adeguata trasparenza delle condizioni dei benefici pubblici e privati connessi e riportano (*id est*: devono riportare) la specifica motivazione in ordine all'interesse pubblico che li giustifica.

Inoltre, la normativa, dopo aver indicato le prestazioni o controprestazioni che negli accordi urbanistici possono essere previsti (co. 3), specifica altresì che *“4. La stipulazione dell'accordo urbanistico deve contenere comunque anche la motivazione rispetto al valore urbanistico aggiunto”*. L'accordo urbanistico, rappresentando una modalità alternativa di esercizio delle competenze amministrative, deve essere giustificato dal perseguimento dell'interesse pubblico - richiamato

ripetutamente dall'art. 32 l.r. n. 19/2020 (ai commi 1, 2 e 3) -, il quale non solo permea la disciplina, ma costituisce la stessa causa dell'accordo.

L'accordo ha il compito di *"facilitare"*, nel pubblico interesse, l'attuazione di interventi già previsti nel piano comunale o in un piano attuativo oppure da prevedere in sede di approvazione dell'accordo; a tal fine, mira a contemperare - al meglio - l'interesse pubblico con l'interesse del *"contraente"* privato (e con gli altri interessi coinvolti), avendo però sempre di mira il *"valore urbanistico aggiunto"*, che esso deve recare e che deve essere chiaro ed esplicitato nella motivazione.

In altri termini, l'accordo urbanistico non solo deve indicare in modo chiaro quali siano i benefici privati e quali quelli pubblici connessi all'iniziativa, ma deve altresì specificare e motivare quale sia il valore urbanistico aggiunto derivante dall'utilizzo di tale strumento.

5.3. Orbene, il provvedimento finale oggetto di impugnativa non solo non ha individuato un valore urbanistico aggiunto nel detto progetto, ma ha ritenuto *"che l'attuale definizione del progetto, articolato in due tronconi, uno di pronta realizzazione ed uno soggetto a condizioni sottoposte ad alea, permette di realizzare l'interesse pubblico in misura soltanto parziale, non avendosi certezza sull'intera opera"*, e tanto basta a giustificare l'impugnato diniego. Né rileva in senso contrario l'argomento, sostenuto dalla parte ricorrente, secondo cui l'amministrazione avesse già ben chiara, nel corso della conferenza, l'autonomia dei due tronconi; ciò poiché, per quanto detto, la decisione finale è frutto di valutazioni discrezionali che l'amministrazione era ancora in grado di poter compiere, non dovendosi confondere la decisione finale con i pareri endoprocedimentali.

E infatti, *"per definizione, [non] può ritenersi coercibile la conclusione degli accordi urbanistici di cui all'art. 32 della legge regionale 19/2020, norma che stabilisce che il Comune può stipulare tale accordi ma non che è tenuto a farlo"* (T.A.R. Catania, sez. V, 30 aprile 2025, n. 1435).

D'altronde, nemmeno in corso di giudizio è stata dimostrata la pronta realizzabilità del secondo troncone (realizzazione della strada di collegamento tra le vie Santa Sofia e Passo Gravina), su cui il privato si impegnavo a finanziare solo gli espropri per le acquisizioni delle aree altrui, sicché i timori del Comune di non avere certezza sull'intera opera per l'alea sulla realizzabilità della detta strada non risultano sconfessati.

5.4. Alla luce delle superiori considerazioni e degli ampi spazi di discrezionalità rimessi all'Amministrazione procedente in materia, può quindi concludersi che la contestata motivazione non risulta affetta dai prospettati vizi.

Il Comune, infatti, è tenuto ad assumere una decisione conclusiva del procedimento che, pur basandosi sulle posizioni prevalenti espresse nel corso della conferenza di servizi e sui pareri acquisiti dalle altre Amministrazioni coinvolte, sia idonea al perseguimento dell'interesse pubblico, ritenuto non pienamente soddisfatto dalla soluzione progettuale in esame.

Tale conclusione appare avvalorata dal fatto che la conferenza di servizi per cui è causa, avviata ai sensi dell'art. 17 comma 3, L.R. n. 7/2019 (cd. conferenza preliminare), risulta finalizzata alla conclusione di un accordo urbanistico che, come già chiarito, non può in alcun modo essere "coercibile".

6. La valenza assorbente della legittimità della motivazione che fa leva sull'insussistenza di un interesse pubblico idoneo a giustificare l'accordo urbanistico comporta il rigetto del ricorso introduttivo avverso il detto atto plurimotivato.

7. Cionondimeno, il Collegio intende, per ragioni di completezza, esaminare gli ulteriori motivi del ricorso.

8. Con il secondo motivo di ricorso, la Società ricorrente contesta la legittimità del provvedimento avverso nella parte in cui esso qualifica l'area interessata dagli interventi come "Zona bianca" (*"Come da Decreto 44/1981 dell'Assessorato Territorio e Ambiente, rettificato con successivo Decreto 201/2008, l'area si configura con vincoli preordinati all'esproprio scaduti, pertanto assume la qualità urbanistica di "Zona bianca"*).

Secondo quanto prospettato da parte ricorrente, atteso che il vincolo apposto sull'area in questione (interessata in passato da una variante rivolta, come risulta dai decreti regionali n. 44/1981 e n. 201/2008, ad esigenze dell'Università di Catania) avrebbe natura "speciale" e "particolare", il suo venir meno non potrebbe comportare l'applicazione della disciplina relativa alle cd. zone bianche, quanto piuttosto la "conferma" dell'originaria previsione urbanistica come "Zona L". In ogni caso, l'obiezione sarebbe tardiva alla luce delle disposizioni sul procedimento calenate con il primo motivo.

8.1. Va intanto evidenziato che l'obiezione sollevata dal Comune è, nella sostanza, condivisibile per le ragioni che seguono.

8.1.1. Nel caso di specie, l'area in questione è stata interessata da una variante introdotta dal Decreto 44/1981 dell'Assessorato Territorio e Ambiente, rettificato con successivo Decreto 201/2008, per esigenze della cittadella universitaria, con vincoli espropriativi.

Non vi è contestazione circa la decadenza del vincolo preordinato all'esproprio, bensì unicamente in ordine alle conseguenze derivanti dall'inutile decorso del quinquennio ex art. 9 D.P.R. n. 327/2001, sostenendo parte ricorrente, in definitiva, la reviviscenza della preesistente zona L, in tesi coerente con il progetto presentato.

8.1.2. Sul punto, la giurisprudenza ha chiarito che *"L'art. 9, lett. b) del d.P.R. n. 380/2001, sulla disciplina per le c. d. zone bianche a seguito di decadenza del vincolo preordinato all'esproprio, trova applicazione non solo nel caso in cui manchi del tutto ma anche nel caso in cui sussista e sia vigente uno strumento di pianificazione generale, nell'ipotesi di decadenza del vincolo preordinato."*

La disciplina delle aree con vincolo decaduto viene assimilata “ex lege” a quella delle aree prive di pianificazione urbanistica, viene equiparata alle ipotesi di assenza, nell’area, di una destinazione urbanistica, venendo in questione una sorta di “vuoto urbanistico” con la conseguente necessità di preservare l’area sino a una nuova regolamentazione della stessa: di qui, l’esigenza di normare le c. d. zone bianche alla stregua delle zone prive di qualsiasi pianificazione urbanistica prevedendo l’osservanza dei parametri stabiliti per tali aree” (T.A.R. Catania, sez. I, 20 novembre 2014, n. 3034; T.A.R. Salerno, sez. II, 9 gennaio 2024, n. 124).

8.1.3. Non rileva, pertanto, che il vincolo preordinato all’esproprio sia stato apposto originariamente dallo strumento urbanistico o, successivamente, ad opera di una variante legittimamente adottata, in quanto anche in tale ultimo caso, a seguito della decadenza del vincolo, si è in presenza di una zona bianca da ridestinare.

8.1.4. In tal senso, consolidata giurisprudenza ha affermato che *“Ove decada un vincolo espropriativo, per inutile decorso del tempo, non si verifica alcuna reviviscenza della pregressa destinazione, atteso che la natura espropriativa del vincolo, essendo esso preordinato all’esproprio, ne implica la sua temporaneità; l’inutile decorso di un quinquennio, in difetto di una legittima reiterazione, ne comporta la decadenza ma tuttavia l’area già vincolata non riacquista automaticamente l’antecedente sua destinazione urbanistica, ma si configura come area non urbanisticamente disciplinata, ossia come c.d. zona bianca; rispetto a tali zone, allorché cessino gli effetti dei preesistenti vincoli, l’Amministrazione comunale deve esercitare la sua discrezionale propria potestà urbanistica, attribuendo agli stessi una congrua destinazione”* (Consiglio di Stato, sez. IV, 21 maggio 2021, n. 3948; Consiglio di Stato, sez. IV, 24 agosto 2016, n. 3684; Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2019, n. 8125; cfr., inoltre, sez. IV, 21 maggio 2021, n. 3948; Cass. civ., Sez. I, 19 dicembre 2008, n. 29788).

La decadenza prevista dalla legge, al fine di salvaguardare il diritto dominicale da compressioni tendenzialmente definitive, non può, dunque, essere assimilata ad un annullamento (dell’atto appositivo del vincolo), che, operando *ex tunc*, farebbe rivivere diritti e situazioni ormai superate (Cons. Stato, sez. V, 9 dicembre 1996 n. 1486) (Consiglio di Stato, sez. IV, 25 gennaio 2023, n. 856).

8.1.5. La superiore conclusione non viene scalfita dall’argomento di parte ricorrente (di cui alla memoria di replica del 30 settembre 2025) secondo cui nel caso in questione verrebbe in considerazione una *“pianificazione esecutiva”* dell’Università destinata all’ampliamento della Cittadella Universitaria, poi rimasta inattuata, la cui sopravvenuta inefficacia, in assenza di lacuna della vigente normativa urbanistica, non potrebbe rendere l’area assimilata alla cd zona bianca. Invero, nel caso in esame, non risulta che si versi in ipotesi di sopravvenuta inefficacia di

pianificazione esecutiva bensì di una vera e propria variante con previsione di vincoli urbanistici che, decaduti, non possono che determinare gli effetti di cui sopra.

8.1.6. Tanto premesso, è vero che l'Amministrazione comunale è obbligata a "reintegrare" la disciplina urbanistica dell'area interessata dal vincolo ormai decaduto (come sottolineato dalla stessa parte ricorrente), ma è pur vero che non si può ritenere che il Comune avesse un obbligo di procedere alla riqualificazione nel senso di cui alla richiesta progettuale della parte nell'ambito dell'accordo urbanistico, avendo manifestato apprezzamenti sull'iniziativa in seno alla conferenza; ciò avuto riguardo all'ampia discrezionalità al ricorso a tale strumento in capo all'amministrazione comunale e in ogni caso all'elevata discrezionalità nella ripianificazione della zona bianca, che l'ente conserva in sede di esercizio della potestà conformativa del territorio e delle relative scelte urbanistiche (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 1 aprile 2025, n. 2749).

8.2. Tutto ciò posto, va però dato atto che, come contestato dalla parte ricorrente, tale argomento tecnico è stato sollevato dall'amministrazione comunale solo nel corso della riunione tecnica interna del 14.08.2024 ossia quando erano abbondantemente decorsi i termini di acquisizione dei pareri degli enti coinvolti, pena formazione del silenzio assenso, per quanto sopra detto. Ne consegue che il Comune, che fino a quel momento non aveva introdotto nella conferenza dei servizi tali motivi ostativi da un punto di vista tecnico, ove ritenuto, avrebbe dovuto intervenire in autotutela sul suo parere piuttosto che limitarsi a emettere un parere ormai tardivo.

8.3. La fondatezza della censura dedotta dalla parte ricorrente in relazione alla tardività di detto parere tecnico e della conseguente sua inefficacia, tuttavia, non può condurre all'illegittimità dell'atto finale impugnato poiché esso si fonda, come detto, oltre che sulla ragione che la zona in questione sia bianca, anche su ragioni - da sole idonee a sorreggere il provvedimento - connesse alla valutazione dell'interesse pubblico, che in esso vengono espresse e che l'amministrazione, nell'esercizio del suo potere discrezionale, ha ritenuto, in maniera non illogica, ostative all'accordo urbanistico (Consiglio di Stato, Sezione I, parere n. 11/2023; Cons. Stato, sez. III, 14 febbraio 2025, n. 1248).

9. Con il terzo motivo di ricorso, la Società ricorrente lamenta la mancata applicazione dell'art. 4, comma 4, L.R. n. 16/2016, come modificato dalla L.R. n. 23/2021, ai sensi del quale *"Nel caso in cui i vincoli di cui all'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 siano scaduti da più di tre anni, sono consentiti anche gli interventi di cui alla lettera d) [interventi di ristrutturazione edilizia] e alla lettera f) [interventi di ristrutturazione urbanistica] del comma 1 dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, come introdotto dall'articolo 1. La ristrutturazione edilizia avviene nel rispetto della precedente destinazione d'uso"*.

9.1. In ordine all'interpretazione di tale norma, viene in rilievo quanto condivisibilmente statuito da C.G.A.R.S., 20 gennaio 2021, n. 45, secondo cui: *"L'art. 4, comma 4, l.r. n. 16/2016 prevede che gli*

interventi di cui alla lett. f) del comma 1 dell'art. 3, d.P.R. n. 380/2001 siano assentibili nel caso in cui i vincoli di cui all'art. 9 d.P.R. n. 327/2001 siano scaduti da più di tre anni. Così facendo la norma consente l'applicabilità delle disposizioni contenute nei commi precedenti anche ai casi di ristrutturazione urbanistica.

Il presupposto è comunque costituito dal ricorrere delle condizioni previste per la realizzazione degli interventi edilizi (meno invasivi) citati nei commi precedenti.

Ai sensi dell'art. 4, comma 1 l.r. n. 16/2016, fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione sono ammessi nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro e, in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà (sulla necessità di rispettare entrambi i limiti Corte cost., 19 aprile 2017, n. 84). [...]

[...] Né può ritenersi che non siano applicabili detti indici in caso di ristrutturazione urbanistica, dal momento che aspetti testuali e sistematici depongono nel senso che i presupposti degli interventi assentibili in base al primo comma dell'art. 4 l.r. n. 16/2016 costituiscano requisiti per l'applicazione del comma 4 (riferito alla ristrutturazione urbanistica). Il comma 4 costituisce, infatti, l'ultimo comma di un articolo, appunto il numero quattro, dedicato all'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica e viene subito dopo i commi che individuano i parametri degli interventi ivi indicati, oltre al fatto che l'uso dell'avverbio "anche" sta proprio ad indicare l'ampliamento di ciò che prima è indicato a ciò che viene dopo. [...]

8.8. Da ultimo rileva la stessa nozione di ristrutturazione urbanistica di cui all'art. 4, comma 4 l.r. n. 16/2016, norma che consente, sulla base del tenore letterale, la ristrutturazione urbanistica nelle zone nelle quali sono decaduti i vincoli espropriativi [...].

Ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett. f) d.P.R. n. 380/2001, recepito dall'art. 1 l.r. n. 16/2016, gli interventi di ristrutturazione urbanistica sono quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico - edilizio con altro diverso. [...]

Per la configurabilità di un intervento di ristrutturazione urbanistica occorre, pertanto, un complesso di interventi modificativi della fisionomia di un tessuto urbanistico-edilizio già esistente.

Il presupposto è quindi costituito dalla presenza di un'area già urbanizzata pur se da riqualificare. Del resto l'utilizzo del termine "ristrutturazione" è indicativo di un'attività volta a trasformare, anche in modo radicale, quanto già esiste laddove l'esistente è qualificato dall'essere della stessa natura antropomorfa rispetto alla successiva attività di ristrutturazione, che indica proprio il tornare a "mettere le mani" su quanto realizzato in precedenza".

9.2. Nel caso di specie, parte ricorrente non ha in alcun modo provato che il progetto dalla stessa presentato rispetti i presupposti applicativi della norma come individuati dalla giurisprudenza, sicché la relativa censura non può essere accolta.

10. Con il quarto motivo di ricorso, parte ricorrente lamenta, altresì, la mancata applicazione del comma 4 bis del medesimo art. 4 L.R. n. 16/2016, ai sensi del quale *“Nelle aree di cui al comma 4 sono altresì ammessi gli interventi di iniziativa privata volti alla pubblica fruizione secondo le funzioni specificamente individuate negli strumenti urbanistici comunali per la realizzazione delle urbanizzazioni previste dall'articolo 3 e dall'articolo 4, comma 5, del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, secondo i parametri tecnici delle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico, attraverso permesso di costruire convenzionato, con il procedimento di cui all'articolo 20”*.

Ciò ritiene parte ricorrente sul presupposto che il progetto in questione (avente ad oggetto una media struttura di vendita e una strada pubblica) sia qualificabile come *“intervento di iniziativa privata volto alla pubblica fruizione”*. Secondo parte ricorrente, gli interventi previsti dovrebbero rientrare tra le *“attrezzature di interesse comune”* di cui all'art. 3, comma 2, lett. b), D.M. n. 1444/1968.

10.1. Il motivo è infondato.

Sul punto, anche volendo seguire il ragionamento della ricorrente, che sottolinea la funzionalità della struttura rispetto ai bisogni di una collettività di persone, essa non può essere considerata sufficiente a consentire l'equiparazione della struttura commerciale allo “standard urbanistico” come inteso dal decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, vale a dire di attrezzatura pubblica, né può assumere il valore di opera di urbanizzazione secondaria.

Le suddette considerazioni trovano conforto nell'orientamento del giudice di appello secondo cui: *“Anche se una struttura di vendita è funzionale a soddisfare i bisogni di una molteplicità di soggetti, tale soddisfacimento, per così dire pubblico al di là del carattere imprenditoriale privato dell'iniziativa, non è sufficiente a conferire alla struttura commerciale di media superficie la dignità di “attrezzature per attività collettiva”* (Cons. Stato, 28.11.2018, n. 6753; T.A.R. Bari, sez. I, 11 novembre 2022, n. 1526; cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 24 maggio 2019; Consiglio di Stato, sez. VI, 28 novembre 2018, n. 6753).

11. Conclusivamente, per le ragioni esposte il ricorso introduttivo è infondato e va rigettato.

12. Si può, a questo punto, passare a delibare il ricorso per motivi aggiunti, con cui parte deducete contesta la sopravvenuta nota prot. n. 224652 del 13 maggio 2025.

Quest'ultima, preliminarmente, richiama la nota n. 378786 del 3 settembre 2024, che, pur apprezzando il valore del progetto nelle sue linee generali, conclude che sussistono motivi ostativi alla immediata procedibilità dell'intervento motivati: a) dalle interferenze con la condotta idraulica

SIDRA; b) dalle disposizioni dei Decreti ARTA 44/81 e 201/1008 sull'area; c) dall'incerta realizzazione dell'intero asse viario che la Ditta ha suddiviso in due tronconi proponendo che essi siano considerati *"..di valori indipendenti, sicché le attività relative alla 'fase 2' non potranno comunque costituire condizione per l'entrata in esercizio e l'agibilità delle strutture realizzate nel troncone I"*.

Quindi, svolti ulteriori accertamenti, ritiene che gli artt. 30 e 31 della l.r. n. 19/2020 possano consentire una revisione del progetto ai fini del corretto inquadramento dell'iniziativa all'interno dei piani particolareggiati attuativi di iniziativa privata.

Afferma pertanto che, ai fini della procedibilità dell'intervento, si dovrà tenere conto dei seguenti fattori:

- l'area interessata dall'intervento è superiore a un ettaro e pertanto rientra nella fattispecie prevista dall'art 30, comma 11, L.R. 19/2020 (sul tema si veda anche la Nota Servizio 6 DRU-ARTA, prot. 1377 del 1/09/2023;
- da verifiche sugli atti disponibili si riscontra che l'area attualmente non è dotata di opere di urbanizzazione primaria;
- dovranno essere specificate le opere da cedere in termini di spazi pubblici previsti da standard, in quanto l'area non è mai stata oggetto di intervento pianificatorio di maggior dettaglio;
- restano salve le determinazioni degli organi competenti (tra cui SIDRA, UNICT, ARTA).

L'Amministrazione comunale conclude, infine, che:

"a) L'esito negativo della conferenza di servizi di cui alla nota prot. 378786 del 03/09/2024 oggetto di impugnazione è inerente la non immediata procedibilità dell'intervento;

b) Il progetto presentato dalla Ditta istante è stato oggetto di apprezzamento da parte dell'Amministrazione in ragione della composizione degli interessi pubblici e privati, richiedendo, per la sua attuazione, di tenere conto dei fattori sopra enumerati e del corretto inquadramento procedurale".

12.1. Il ricorso per motivi aggiunti è infondato.

13. Con il primo motivo, parte ricorrente ritiene che il provvedimento impugnato contrasterebbe tanto con i noti principi e le connesse norme inerenti al corretto uso del potere amministrativo quanto con la puntuale disciplina relativa alla Conferenza dei Servizi decisoria (svolta in modalità simultanea ed in forma sincrona), con la precisazione che i pareri non resi sarebbero da intendersi acquisiti decorsi il termine di novanta giorni e che la determinazione conclusiva avrebbe dovuto essere coerente con i pareri resi e nel rispetto delle posizioni prevalenti ai sensi del settimo comma dell'art. 14-bis.

13.1. Il motivo è infondato per le medesime considerazioni sopra esposte (cfr. sub §§ 3.4. e segg.; §§ 5.2 e segg.) secondo cui le conseguenze circa il mancato rispetto dei termini (inefficacia degli atti

“tardivi”) pertengono ai pareri endoprocedimentali e non alla determinazione finale, adottabile anche dopo il decorso del termine per l’adozione della decisione finale della conferenza, non perdendo per legge l’amministrazione procedente il potere di provvedere, specie ove venga in considerazione la proposta di un accordo urbanistico, per definizione non coercibile né perfezionabile tramite silenzio-assenso.

14. Con il secondo motivo, parte ricorrente assume che *“La prospettazione d’un mutamento del modulo procedimentale, perciò - al di là della sua inammissibile tardività - entra in contrasto con i principi di semplificazione e buon andamento e con le disposizioni contenute all’articolo 32 della legge regionale 19 del 2020”*.

14.1. Anche tale motivo non merita accoglimento.

Nel caso di specie, infatti, non si è ancora definito l’accordo urbanistico di cui all’art. 32 L.R. n. 19/2020, in quanto la sua stipulazione, come su detto, è stata preceduta da un modulo procedimentale – la conferenza di servizi – volto a valutare l’opportunità e la fattibilità dell’utilizzo di uno strumento convenzionale in luogo dei piani particolareggiati attuativi.

Si è già detto anche che l’art. 32 prevede la possibilità – e non anche l’obbligo – per il Comune di *“stipulare, nei limiti previsti dalla presente legge, accordi urbanistici con privati o enti pubblici al fine di facilitare, nel pubblico interesse, l’attuazione di interventi già previsti nel piano comunale o in un piano attuativo oppure da prevedere in sede di approvazione dell’accordo”*.

L’esercizio di tale facoltà, peraltro, è oggetto di precisi oneri motivazionali e non può essere compulsato nelle ipotesi in cui, come nel caso di specie, l’Amministrazione ritenga che l’interesse pubblico ad essa demandato sia meglio perseguibile mediante gli ordinari strumenti di attuazione degli strumenti pianificatori.

D’altronde, tale determinazione non risulta manifestamente illogica e irrazionale ove si ponga mente alle argomentazioni a suo supporto (*“- l’area interessata dall’intervento è superiore a un ettaro e pertanto rientra nella fattispecie prevista dall’art 30, comma 11, L.R. 19/2020 (sul tema si veda anche la Nota Servizio 6 DRU-ARTA, prot. 1377 del 1/09/2023, in All. 1); - da verifiche sugli atti disponibili si riscontra che l’area attualmente non è dotata di opere di urbanizzazione primaria; - dovranno essere specificate le opere da cedere in termini di spazi pubblici previsti da standard, in quanto l’area non è mai stata oggetto di intervento pianificatorio di maggior dettaglio”*).

15. Conclusivamente, il ricorso introduttivo e quello per motivi aggiunti sono infondati e pertanto vanno rigettati.

16. Le spese possono essere, in via d’eccezione, compensate tra le parti in considerazione della complessità e novità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Agnese Anna Barone, Presidente

Giuseppina Alessandra Sidoti, Consigliere, Estensore

Salvatore Accolla, Primo Referendario