

N . 0 0 9 7 9 / 2 0 0 9 R E G . S E N .

N . 0 0 9 4 8 / 2 0 0 6 R E G . R I C .



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna
(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 948 del 2006, proposto:
dal Comune di Arzachena, in persona del Sindaco pro-tempore,
rappresentato e difeso dagli avv.ti Benedetto e Stefano Ballero,
presso il cui studio in Cagliari, corso Vittorio Emanuele n. 76, è
elettivamente domiciliato;

contro

la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente
della Giunta Regionale, rappresentata e difesa dagli avv.ti Paolo
Carrozza, Vincenzo Cerulli-Irelli e Gianpiero Contu, elettivamente
domiciliata presso l'Ufficio legale dell'Ente, in Cagliari, Viale
Trento n. 69;

il Consiglio Regionale della Regione Autonoma della Sardegna,
non costituitosi in giudizio;

il Presidente Commissione Urbanistica c/o il Consiglio Regionale,
non costituitosi in giudizio;

il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Ambientali, in
persona del Ministro in carica, e

il Ministero dell'Ambiente, in persona del Ministro in carica,
rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato,
presso i cui uffici sono legalmente domiciliati, in Cagliari, Via
Dante N.23;

nei confronti di

Schenk Helmar, Salzano Edoardo, Progemisa Spa, Melis Marco,
Visioli Giampaolo, non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento

- 1) della delibera della Giunta della Regione Autonoma della Sardegna 5 settembre 2006 n. 36/7, di approvazione del Piano Paesaggistico- primo ambito omogeneo e del PPR con essa approvato;
- 2) degli allegati alla deliberazione di approvazione del PPR;
- 3) di tutti gli atti preparatori ed istruttori, tra cui i pareri della quarta Commissione del Consiglio regionale del 8.8.2006 e del 5.9.2006, gli atti di nomina del comitato scientifico e dei gruppi istruttori di lavoro;
- 4) la deliberazione della Giunta regionale 24.5.2006 n. 22/3, di adozione del PPR, primo ambito, area costiera;
- 5) della deliberazione 13.12.2005 n. 59/36 di approvazione della proposta di piano

MOTIVI AGGIUNTI

- 6) delle determinazioni del Direttore generale della Pianificazione urbanistica e territoriale della vigilanza edilizia n. 277 del 11.5.2005, n. 360 del 8.6.2005, n. 397 del 23.6.2005, n. 713 del 14.10.2005, n. 864 del 30.11.2005, di costituzione del "Gruppo di lavoro interassessoriale per l'elaborazione del P.P.R. o Ufficio del Piano;
- 7) delle deliberazioni della Giunta regionale n. 33/07 del 10.8.2004 e n. 15/1 del 7.4.2005;
- 8) della nota del Direttore generale della Pianificazione urbanistica del marzo 2005 n. 627;
- 9) della comunicazione della Presidenza della giunta regionale n. 2094 del 24.3.2005;
- 10) della nota del Direttore generale dell'Assessorato Enti locali n. 12146 del 27.4.2005;
- 11) della nota del Direttore generale dell'Assessorato della Pubblica istruzione n. 11704 del 16.6.2005;
- 12) della nota del Direttore generale dell'Assessorato della Difesa dell'ambiente n. 11704 del 21.9.2005;
- 13) delle cartografie allegati ai provvedimenti di adozione ed approvazione del PPR.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di motivi aggiunti;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Autonoma della Sardegna, del Ministero dell'Ambiente e del Ministero per i Beni Culturali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22/04/2009 il dott. Francesco Scano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Il Comune di Arzachena impugna gli atti in epigrafe, sostenendo che il Piano Paesistico Regionale è stato adottato ed approvato senza tener conto delle peculiari caratteristiche del territorio del Comune, e imponendo delle prescrizioni dannose per il suo sviluppo futuro.

A sostegno del gravame ha proposto molteplici ed articolate censure, con l'atto introduttivo del giudizio e con i motivi aggiunti, che verranno riepilogate ed esaminate nella parte in diritto.

L'Amministrazione regionale ha dedotto l'infondatezza del ricorso, chiedendone il rigetto.

La difesa Erariale in rappresentanza dei Ministeri intimati, con la memoria del 23.9.2008, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso nei confronti dei resistenti Ministeri per non essere gli atti impugnati agli stessi riferibili.

Alla pubblica udienza del 22 aprile 2009, la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

DIRITTO

Con il ricorso in esame il Comune di Arzachena impugna gli atti, meglio descritti, relativi all'approvazione del Piano Paesaggistico

regionale, culminata con la delibera della Giunta regionale n. 36/7 del 5.9.2006.

Va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità della chiamata in giudizio dei Ministeri intimati in quanto, come rilevato dall'Avvocatura dello Stato, non sono stati impugnati atti agli stessi riferibili.

Va pertanto disposta la loro estromissione dal giudizio.

Con il primo motivo il Comune sostiene che il PPR sarebbe affetto da evidente difetto di istruttoria, da erronea valutazione dei presupposti di fatto e da illogicità manifesta, per avere "inserito pressoché tutto il Comune di Arzachena...nella fascia di ambito costiero". Deduce al riguardo che tale scelta avrebbe dovuto essere supportata da idonea attività istruttoria e palesata con altrettanto adeguata motivazione in quanto comporta una limitazione del diritto di proprietà.

Il motivo non può essere accolto.

Va innanzi tutto rilevato che la censura non appare puntualmente proposta, in quanto nelle NTA non esiste una disciplina di "fascia di ambito costiero", ma discipline diverse per l'ambito e per la fascia costiera, dove quella relativa alla fascia costiera appare più rigorosa rispetto a quella dettata per l'ambito costiero.

In particolare, l'ambito costiero è stato individuato, come emerge dalla relazione al piano, tenendo conto degli elementi omogenei di paesaggio in esso presenti, mentre la fascia costiera individua un unico sistema ambientale che, in considerazione del pregio che lo caratterizza e del rischio cui è sottoposta, è tutelata dal piano come bene paesaggistico.

Comunque, nell'ipotesi in cui si volesse sostenere, con la suddetta censura, che per effetto di una insufficiente istruttoria erroneamente tutto il territorio del comune di Arzachena è stato ricompreso nell'ambito costiero, deve il Collegio rilevare al contrario che la determinazione dell'amministrazione è frutto di un esame approfondito del territorio.

Per l'ambito 17 (cui il comune di Arzachena appartiene) nella descrizione allegata al PPR si legge: "l'organizzazione territoriale è caratterizzata dalla dominante ambientale costiera che si presenta come una successione di tratti rocciosi, intervallati dal

sistema della penisola di Coluccia, della Punta Falcone e dal promontorio di Capo Testa, delle scogliere di Punta Sardegna e di Punta Cuncato e delle scogliere di Punta Capo d'Orso, di tratti spiaggiosi in corrispondenza della Foce del Liscia e delle dune di Porto Puddu e da un sistema di profonde insenature come Porto Pozzo,

il Golfo di Arzachena, del Pevero e della Cala di Volpe.

La tessitura del sistema idrografico definisce il particolare rapporto esistente fra i caratteri del sistema ambientale e quelli del sistema insediativo: la maglia dell'idrografia si compone della direttrice ambientale del fiume Liscia fra i territori Sant'Antonio di Gallura, di

Luogosanto, Arzachena e Bassacutena, Santa Teresa e Palau, del sistema del Rio Serrau (sulla foce del quale sorge l'insediamento di Palau) e della piana omonima, occupata prevalentemente da pratiche colturali di tipo estensivo; del complesso ambientale della valle e della piana del Rio San Giovanni, attorno al quale si organizza il sistema dei principali nuclei insediativi nel comune di Arzachena. Il sistema del Rio San Giovanni (sulla foce del quale sorge l'insediamento di Cannigione) e della piana omonima, contigua all'insediamento, occupato prevalentemente da pratiche colturali di tipo estensivo.”.

L'analisi prosegue nel testo citato estendendosi a tutti gli elementi ambientali presi in considerazione per l'individuazione e la perimetrazione dell'ambito; comunque da una complessiva lettura emerge che, per l'ambito n. 17 “Gallura Costiera nord orientale” il territorio è stato esaminato nelle sue varie componenti che ne delineano l'omogeneità: non si può tracciare una linea netta di demarcazione che distingua, sotto il profilo di tutela paesaggistica, la parte più strettamente costiera da quella insediativa interna, in quanto tutta l'area d'ambito costituisce un unicum interagente del quale fanno parte sia i territori sul mare sia quelli più interni. Il Comune ricorrente lamenta anche che la Regione, con “la ricomprensione in ambito costiero delle aree interessate alla viabilità a 4 corsie Olbia-Arzachena” ha, con palese sviamento, attraverso il ricorso ad uno strumento di natura paesaggistica, vietato la realizzazione dell'opera.

La censura, così come proposta, non può essere condivisa.

Il divieto di realizzazione di nuove strade a più di due corsie, non riguarda l'ambito costiero, ma soltanto la fascia costiera (art. 19 NTA).

Comunque il Collegio evidenzia che la scelta sulla delimitazione degli ambiti e della fascia costiera, funzionale alla individuazione delle attività urbanistico-edilizie compatibili, rientra nell'ambito della discrezionalità dell'Amministrazione regionale, in quanto titolare di un potere pianificatorio riconosciuto dalla legge, che una volta supportata da adeguata istruttoria può essere censurata solo per palese illogicità, nella specie non evidenziata in ricorso.

Pertanto il Comune ricorrente neppure asserisce di aver rappresentato simile doglianza in sede di osservazioni, dove l'Amministrazione regionale avrebbe potuto e dovuto considerarle, accogliendole o respingendole con adeguata motivazione.

Con il secondo motivo n. 2 è stata dedotta la censura di violazione dell'art. 27 dello Statuto Sardo e delle norme e dei principi generali in materia di riparto delle competenze tra organi della Regione, in particolare è stata dedotta l'incompetenza della Giunta regionale ad adottare le NTA del PPR, ritenendo i ricorrenti che tale potere spettasse al Consiglio regionale, vertendosi in materia regolamentare

Il motivo è infondato.

Ritiene il Collegio che le disposizioni contestate non abbiano natura regolamentare, ma provvedimentale, il che determina il radicamento della competenza in capo alla Giunta. La questione è stata esaminata *funditus* con la sentenza n. 1810 dell'8 ottobre 2007 della seconda sezione, alle cui articolate argomentazioni, il Collegio rinvia.

Con il terzo motivo si deduce la violazione e falsa applicazione degli articoli 135 e 143 del codice del paesaggio (D.Lgs 42/04). Sostiene il Comune ricorrente che il piano paesaggistico non stabilisce specifiche normative d'uso del territorio, ma detta prescrizioni e vincoli generali ed astratti, con disposizioni integrative, attuative e talora modificative di norme di legge.

Identiche censure erano state proposte dal Comune di Cagliari con il ricorso n. 902/06, che la Sezione ha dichiarato

inammissibile (sent. 2241/07) con le condivise argomentazione che seguono.

In via pregiudiziale deve essere ribadito il principio, pacifico in giurisprudenza, secondo il quale l'ammissibilità del ricorso e quella delle singole censure, laddove si chieda l'annullamento di un atto amministrativo generale di pianificazione, quale è quello all'esame del Collegio, deve essere verificata in stretta connessione con la lesione attuale e diretta del bene che si intende tutelare, e previa dimostrazione, da parte degli interessati, della incidenza delle previsioni contestate su tale bene, dovendosi al contrario ritenere inammissibili, stante la mancanza, in materia, della previsione di un'azione popolare, le censure non direttamente riconducibili alla specifica posizione vantata.

Neanche è idoneo il riferimento all'interesse strumentale, poiché deve essere dimostrato che l'unico rimedio all'illegittimità denunciata, sempre con riferimento alla posizione soggettiva di cui si è titolari, è quello dell'annullamento in toto del provvedimento e non quello, più limitato della eliminazione della specifica disposizione ritenuta lesiva. E' comunque inammissibile il ricorso che tende ad ottenere una pronuncia di principio, che possa essere fatta valere in un futuro giudizio con riferimento a successivi comportamenti dell'amministrazione, atteso che la tutela di un interesse strumentale deve aderire in modo rigoroso all'oggetto del giudizio, con carattere diretto ed attuale (cfr. per il principio Cons. Stato IV 19 giugno 2006, n. 3656, anche se nella specie tale interesse è stato riconosciuto).

Nel caso di specie, il comune ricorrente, che agisce quale ente esponenziale di una collettività, titolare di potestà pianificatoria in materia di gestione del proprio territorio, contesta con le censure in esame, adducendo argomentazioni solo apparentemente giuridiche, tutta l'impostazione del piano e la sua impalcatura, rilevandone in generale la mancata aderenza alle disposizioni di cui agli art. 135 e 143 del D. Lgs. 42/2004, sia per difetto che per eccesso di contenuto precettivo.

Sul punto deve essere chiarito che la Regione, attraverso lo strumento sovraordinato del Piano deve assicurare la tutela e valorizzazione del paesaggio, seguendo le linee guida, le

indicazioni, il disegno complessivo contenuto nel Codice Urbani, che tuttavia, impone alla Regione, più che dei vincoli giuridici stringenti, un percorso di analisi, studio e co-gestione del territorio, proprio al fine di creare uno strumento che esalti e salvaguardi, anche attraverso azioni di recupero e riqualificazione, i valori paesistici concernenti l'intero territorio regionale.

Da un punto di vista più strettamente giuridico ed ai fini che in questa sede interessano, le argomentazioni, proposte a sostegno del motivo di ricorso, non chiariscono in che termini le specifiche disposizioni del Piano incidano negativamente sulle posizioni giuridiche vantate, non essendo neppure indicate le norme lesive del PPR.

Solo nell'ipotesi in cui si richiamino disposizioni specifiche e le stesse si dovessero ritenere in contrasto con fonti di rango superiore, norme di legge o regolamenti, potranno essere emendate, laddove risulti alla verifica concreta la loro diretta lesività (nei confronti di enti locali o privati).

Con il quarto motivo il Comune di Arzachena deduce che il PPR ha omesso di valutare e considerare che l'apposizione di vincoli generali e massimamente discrezionali, comporterebbe l'obbligo di indennizzo.

Il motivo è infondato.

Innanzitutto va rilevato che il Comune ricorrente non indica le norme vincolistiche del PPR che imporrebbero detto vincolo, né precisa quale sia il suo interesse leso, considerato che l'asserito obbligo di indennizzo non cadrebbe sul Comune.

Ove il Comune abbia voluto riferirsi alla durata delle misure di salvaguardia, va rilevato (cfr. Tar Sardegna sent 2241/07) che le NTA non contengono misure di salvaguardia a tempo indeterminato, dovendo il Comune adeguare il proprio Puc alle disposizioni del PPR entro il termine di 12 mesi (art. 107, comma 1°), sicché la eventuale protrazione della durata delle misure di salvaguardia, oltre detto termine, rappresenta un fatto ascrivibile allo stesso Comune.

In termini generali va, comunque, osservato che il vincolo di inedificabilità sulla fascia costiera è frutto di una scelta

tecnico discrezionale della competente Autorità regionale che in sede di pianificazione paesaggistica, può imporre dei vincoli necessari a tutelare il suo intrinseco pregio di bene paesaggistico ed a garantirne la sua integrità nel tempo; sicché trattandosi di vincolo conformativo non è soggetto ad indennizzo.

Con il quinto motivo il Comune deduce che le disposizioni del piano sarebbero in contrasto con gli articoli 41 e 42 della Costituzione e contrasterebbero con i principi comunitari e nazionali in materia di libertà di iniziativa economica e concorrenza, arrecando un grave pregiudizio economico ai privati proprietari mediante l'azzeramento delle volumetrie e vanificando anche le cessioni in favore del Comune, il quale si vedrà soggetto ai contenziosi giudiziari che saranno proposti dagli stessi proprietari che rimarranno senza contropartita a seguito delle cessioni.

Le censure non possono essere condivise.

Le censure relative alla violazione degli articoli 41 e 42 della Costituzione ed ai principi di concorrenza e di libertà di iniziativa economica sono inammissibili in quanto, come esattamente osservato dalla difesa della regione, il Comune non ha alcun interesse ad eccepire tali violazioni che ledono, semmai, gli interessi di proprietari delle aree soggette ai vincoli di piano.

Quanto al dimezzamento delle volumetrie, disposto dall'art. 15 delle NTA, ed al conseguente rischio di contenziosi giudiziari con i lottizzanti che subiscono la riduzione, va osservato che la relativa disposizione riveste funzione di salvaguardia in attesa dell'adeguamento del PUC alle prescrizioni del PPR. In tale sede il Comune ben potrà, nei limiti massimi previsti dal decreto Floris, riconoscere il 100% dell'originaria volumetria prevista per i piani di lottizzazione convenzionati, con ciò eliminando la materia del contendere con i proprietari delle aree interessate.

Con ulteriore censura il Comune deduce la violazione dell'art. 1 comma 21 della legge n. 308/2004 che così dispone: "Qualora, per effetto di vincoli sopravvenuti, diversi da quelli di natura urbanistica, non sia più esercitabile il diritto di edificare che sia stato già assentito a norma delle vigenti disposizioni, è in facoltà del titolare del diritto chiedere di esercitare lo stesso su altra area

del territorio comunale, di cui abbia acquisito la disponibilità a fini edificatori.” Afferma la difesa del Comune che l’attuazione di quanto previsto dalla riportata disposizione avrebbe potuto consentire una meno grave pretermissione degli interessi dei privati.

La censura è inammissibile perché l’asserita lesione la subirebbero i privati e non il Comune, ma è anche infondata.

Come esattamente rilevato dalla difesa della Regione, il PPR non incide sull’applicazione di detta disposizione, la quale resta affidata alla esclusiva competenza del Comune, come emerge dal successivo comma 23, che così dispone: “Il comune può approvare le varianti al vigente strumento urbanistico che si rendano necessarie ai fini della traslazione del diritto di edificare di cui al comma 21”

Con il sesto motivo il Comune di Arzachena deduce diverse censure.

Con la prima sostiene che dall’esame del PPR emerge chiaramente la completa emarginazione dei Comuni dalla fase di elaborazione, proposta, adozione ed approvazione del PPR, in violazione dell’art. 118 della Costituzione.

La censura non può essere accolta.

La previsione di partecipazione delle autonomie locali nel procedimento di formazione del PPR non deve essere ricercata nelle norme del Piano, sebbene nella legge regionale n. 8 del 2004 che disciplina il procedimento in questione.

L’articolo 2 della legge n. 8 prevede espressamente la partecipazione dei Comuni al procedimento in questione, laddove prevede la pubblicazione della proposta del PPR “all’albo di tutti i comuni interessati ... fine di assicurare la concertazione istituzionale e la partecipazione di tutti i soggetti interessati”, ed infine l’esame delle osservazioni da parte della Giunta regionale prima dell’approvazione del PPR.

Il Comune, quindi, è stato posto in condizioni di partecipare al procedimento, anche perché la procedura sopra descritta è stata compiutamente seguita

Con ulteriore censura si deduce che il PPR fissa l’irrealistico termine di un anno per l’approvazione del PUC adeguato,

prevedendo fino all'adeguamento l'applicazione delle disposizioni restrittive del Piano, con l'eccezione delle intese.

La censura è infondata.

La conseguenza negativa lamentata dal Comune non deriva tanto dall'illegittima applicazione delle misure di salvaguardia fino all'adeguamento del PUC alle disposizioni del Piano, ma dalla, eventuale, mancanza di solerzia

dello stesso Comune nell'adeguare il proprio strumento urbanistico alle previsioni del Piano

Comunque è l'articolo 145 del D.Lgs. n. 42/04 a prevedere espressamente le misure di salvaguardia laddove dispone che le previsioni del Piano paesaggistico "sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli strumenti settoriali".

Con altra censura, indicata alla lettera c) del motivo in esame, il Comune deduce l'illegittimità delle previsioni del PPR che condizionano l'eseguibilità di qualunque intervento al raggiungimento di una "intesa" tra Regione, Provincia e Comune, intesa che sarebbe stata illegittimamente introdotta nel PPR non solo dopo l'adozione, ma persino dopo il parere del Consiglio regionale.

Il particolare il Comune deduce poi l'illegittimità dell'art. 15 comma 4 nelle NTA che subordina il completamento degli interventi previsti negli strumenti urbanistici approvati e con convenzione efficace.

Con riferimento alla previsione generale dell'intesa la censura non può essere accolta.

Al riguardo la Sezione (sent. 2050/07) ha avuto modo di osservare "che lo strumento dell'intesa è espressamente previsto dall'art. 118 della Costituzione, sia pure, testualmente, per garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni in materia di beni culturali, e che su tale norma si è andato formando un recente orientamento della Corte

favorevole all'estensione dell'intesa, a Costituzione invariata, ad altre fattispecie, in quanto considerata strumento ideale per realizzare la leale collaborazione tra enti territoriali e per il perseguimento dei principi di adeguatezza, buon andamento e codeterminazione dei contenuti.

Il comma 4 dell'art. 11 richiama poi espressamente sia le procedure previste dagli artt. 20, 21 e 22 della L.R. 40/90 per le Conferenze di Servizio, sia la Legge 241/90 per intero.

Tali riferimenti normativi sono sufficienti a delineare in modo certo la disciplina del procedimento, essendo evidente che le relative procedure, al di là dell'impreciso ed incompleto riferimento del comma alla sola fase dell'attivazione, vanno applicate integralmente.

Vale, in proposito, il mero riferimento, non esaustivo, al contenuto degli artt. 9 e 10, 11 e 15 della 241/90, che prevedono tra l'altro la giurisdizione esclusiva del Tribunale amministrativo sugli accordi, per consentire di delineare con chiarezza i limiti del potere di iniziativa e di intervento della Regione e scongiurare il rischio di un'azione incontrollata ed incontrollabile dei relativi organi.”

Quanto al rischio di un'eccessiva ed arbitraria ingerenza della Regione nell'ambito della gestione del territorio riservata ai comuni, va tenuto presente che tutta la normativa del piano rappresenta per gli organi regionali un'autolimitazione agli spazi di discrezionalità, dovendo l'intesa rappresentare una parziale attuazione delle prescrizioni del PPR con riferimento allo specifico oggetto della stessa.

Va peraltro osservato che i comuni non sono obbligati a chiedere l'attivazione dell'intesa, potendo limitarsi ad adeguare, con la dovuta sollecitudine, e secondo il normale procedimento di adozione ed approvazione dei PUC, i propri strumenti di governo del territorio alle prescrizioni vincolanti, ed a recepire autonomamente, ove ritenuto opportuno, gli indirizzi e le prescrizioni indirette per le varie componenti del paesaggio, salvo poi, dopo l'approvazione, sottoporre gli atti alla verifica di coerenza da parte della Regione, verifica che non rappresenta una riedizione di un controllo sugli atti del Comune, ma una attività collaborativa funzionale al rispetto,

da parte del Comune, della pianificazione di livello superiore (cfr. in termini TAR Sardegna, sez II, sent. n.1488 del 4.7.2007).

La previsione dell'intesa per l'esecuzione degli interventi edilizi nei piani di lottizzazione approvati e con convenzione efficace, contenuta al comma 4 dell'art. 15, è illegittima e va annullata.

Ritiene il Collegio di confermare quanto già deciso con le sentenze n. 2010 e 2011 del 2007 di questa Sezione, che hanno annullato la disposizione di cui all'art. 15, comma 4, delle NTA, che sottopone all'intesa il rilascio dei titoli abilitativi, nei comuni già muniti di PUC, nelle lottizzazioni approvate con convenzione efficace alla data di adozione del PPR.

Per gli opportuni approfondimenti si rinvia alla suddetta sentenza, che, tra l'altro, ha affermato: "Se, invece, l'intesa costituisce, come sembra più corretto sostenere, applicazione delle norme del Codice dei beni culturali, le quali rimettono alla disciplina dei piani paesaggistici l'indicazione di misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale (art. 145, comma 2), affidando alla regione il compito di disciplinare il procedimento di conformazione e di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (art. 145, comma 5), non vi è spazio per la sua applicazione nelle fattispecie contemplate dall'art. 15 terzo comma e secondo comma lett. b), in quanto nei casi ivi previsti non vi sono previsioni pianificatorie da conformare, ma solo strumenti attuativi già approvati da completare, secondo le procedure vigenti prima dell'approvazione del piano paesaggistico.

L'imposizione di questo ulteriore aggravio procedimentale è quindi illegittima anche sul piano sostanziale."

La censura va pertanto accolta con l'annullamento del comma 4 dell'art. 15.

Con ulteriore censura, lettera d) del motivo di ricorso in esame, il Comune di Arzachena dopo aver richiamato il parere della Commissione consiliare che ha rilevato "la presenza di disposizioni che assegnano numerosi compiti alla Giunta

Regionale con attribuzione di deleghe generalizzate ed estese”, ha dedotto l’illegittimità degli articoli 23, 49, 52, 80, 83 e 107 delle NTA del PPR, “per l’evidente contrasto con i principi contenuti nel T.U.”.

La censura è inammissibile per mancata indicazione di quali siano i principi del T.U. che sarebbero violati.

Con la successiva censura, indicata alla lettera e), il Comune contesta la previsione di cui all’art. 11, comma 5 delle NTA, secondo cui il raggiungimento dell’intesa, prevista dalla disposizione di cui al comma 1 lettera c), è condizione per l’adeguamento degli strumenti urbanistici alle nuove prescrizioni.

Ad avviso del Comune la norma è illegittima perché, imponendo al Consiglio comunale di adeguarsi, incide sulle condizioni e sul procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici, in violazione degli articoli 20 e 21 della L.r. 45/89.

La censura è infondata.

La disposizione non interferisce sul procedimento di approvazione del Piano Urbanistico Comunale, secondo il procedimento delineato dai richiamati articoli, ma semplicemente prescrive **che, ove sia stato attivato l’istituto dell’intesa, i risultati con questa raggiunti potranno essere recepiti nello strumento urbanistico.** Quindi non è il comune che deve adeguarsi, ma lo strumento urbanistico comunale alle nuove prescrizioni del PPR a condizione che si sia raggiunta l’intesa: si tratta quindi di un procedimento concordato e non imposto

Non sussiste neppure la dedotta violazione delle competenze del Consiglio comunale, atteso che spetta al al Consiglio comunale la decisione di aderire o meno al progetto di intesa.

Infine con l’ultima censura del sesto motivo, indicata con la lettera f), il Comune sostiene l’illegittimità, in termini generali, dell’istituto dell’intesa.

La censura è stata già affrontata e ritenuta infondata con l’esame della censura indicata alla lettera c)..

Con il 7° motivo il Comune ricorrente deduce la violazione del D.Lgs 42/04 e segnatamente degli artt. 135, 143, 144 e 145, che

inficerebbe, oltre che il piano, anche il parere reso dal Consiglio regionale.

Sostiene parte ricorrente che non è vero che la novella di cui al D.Lgs. 157/06 dovesse necessariamente determinare l'eliminazione dal PPR dei riferimenti ai livelli di qualità paesaggistica e che la procedura sia viziata perché il testo iniziale che prevedeva i livelli di qualità paesaggistica, offerto ai contributi di partecipazione (incluso quello della commissione consiliare), è stato modificato in sede di approvazione senza il rinnovo del procedimento di partecipazione.

Il motivo è infondato.

La censura sull'eliminazione dei livelli di valore paesaggistici non può essere accolta in quanto ciò è avvenuto in applicazione delle modifiche del Codice apportate dal D.Lgs. 157/06, che nella nuova formulazione dell'articolo 143 non fa più riferimento ai livelli citati, ma ad ambiti distinti in relazione alla tipologia, rilevanza ed integrità dei valori paesaggistici.

Come esattamente osservato dalla difesa della Regione, il mantenimento dei livelli di valore previsti dalle linee guida, avrebbe comportato l'incoerenza del Piano con il nuovo art. 143, come modificato dall'articolo 5 del D.Lgs. 24.3.2006 n. 157, alla cui conformità l'Amministrazione regionale era tenuta a sottostare ai sensi dell'art. 1 comma 2 della legge regionale n. 8 del 2004.

Comunque, come rilevato dalla Sezione con la sentenza n. 2241/07, il Comune ricorrente non ha subito alcuna lesione dalla modifica, in quanto non era stata eseguita la "concreta individuazione e perimetrazione sul territorio dei vari livelli", da cui consegue che non era "possibile apprezzare in che misura l'applicazione dei livelli interferisse in modo più 'gradito' sull'autonomia dell'ente".

Non vi è stata quindi violazione del principio generale della partecipazione al procedimento amministrativo in quanto la modifica non ha interferito sulla partecipazione, non essendoci stata una precedente partecipazione in relazione alle modalità di formazione dei livelli di valore, proprio perché i livelli non erano stati identificati sul territorio.

Con l'8° motivo si deducono diverse censure, tra cui quelle specificamente indicate in ricorso con le lettere dalla a) alla g).

Con una prima censura si sostiene che le modifiche apportate per effetto del D.Lvo 56/06 avrebbero reso necessario riavviare l'iter dalla fase della pubblicazione.

Parte ricorrente, pur contestando la sufficienza e la congruità della motivazione di supporto alla modifica, non dimostra però che tali modifiche siano lesive della specifica posizione vantata; quindi la censura deve essere dichiarata inammissibile.

Comunque le modifiche apportate in sede di approvazione, in buona parte determinate dai rilievi della Commissione Consiliare, non hanno determinato lo stravolgimento del piano adottato.

Al riguardo la Sezione ha avuto modo di osservare che, con riferimento al procedimento di formazione del Piano territoriale paesaggistico della Sardegna, le modificazioni al Piano adottato introdotte in sede di approvazione impongono la riapertura e la rinnovazione del procedimento (attraverso il rinnovo della fase di adozione e delle pubblicazioni) solo qualora comportino un consistente e rilevante mutamento delle caratteristiche essenziali e dei principi informativi del Piano stesso. (T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. II, 31 ottobre 2007, n. 2010).

Con altra preliminare censura parte ricorrente deduce l'illegittima costituzione del Comitato scientifico e dei gruppi istruttori in quanto "non previsti dalla legge e perciò in contrasto con l'art. 97 della Costituzione".

La censura è infondata per le considerazioni che verranno esposte con l'esame di identica censura proposta con la successiva lettera d) del motivo di ricorso in esame.

Con la prima censura, indicata nel ricorso alla lettera a), il Comune di Arzachena sostiene che in violazione dell'art. 2 della legge regionale n. 8 del 2004, le linee guida sono state esposte al Consiglio regionale da un Assessore anziché dal Presidente della Giunta.

La censura è infondata.

La sostituzione del titolare di un organo, per assenza o impedimento, non determina alcuna illegittimità ove l'attività svolta dal sostituto, come nella specie, non comporti alcuna autonoma determinazione in luogo del sostituito. Nella specie l'Assessore ha solamente riferito le linee guida approvate dalla Giunta regionale.

Con la censura indicata alla lettera b) il Comune di Arzachena deduce che la Giunta non avrebbe acquisito la necessaria concertazione istituzionale con i Ministeri dei Beni Culturali e dell'Ambiente.

La censura è infondata (cfr. in termini Sez. II, sent. n. 2048/07).

La ricerca di un'intesa con le amministrazioni centrali è una mera facoltà (cfr. corte cost. n. 367/2007), sicché nella specie, il mancato avvio e raggiungimento del previo accordo , previsto dal comma 3 dell'art.143, (nel testo prima della modifica del 2008), non è causa di vizio del piano, ma impedisce esclusivamente la possibilità di applicazione delle procedure semplificate per il rilascio delle autorizzazioni per beni specificamente tutelati, previste dalla stessa norma. D'altro canto le linee guida rappresentano l'abbozzo di un primo orientamento nella scelta delle procedure, che non può ritenersi vincolante, in special modo ove si considerino i limitati effetti che la legge collega al raggiungimento dell'intesa con gli organi centrali.

Il Comune solleva poi questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 11, riformulato, della legge regionale n. 45/89, "nella parte in cui ha limitato la fase della concertazione istituzionale all'esame della proposta di PPR, e l'ha esclusa, se in tal modo viene interpretata, nelle fasi successive, dell'adozione e dell'approvazione".

La questione di legittimità costituzionale è inammissibile non avendo il ricorrente indicato il parametro costituzionale ritenuto violato.

Comunque la disposizione censurata non escludeva la possibilità per i Comuni di presentare osservazioni successivamente all'adozione del Piano.

Con la censura indicata alla lettera c) il Comune ricorrente deduce la violazione dell'art. 145 comma 5 del T.U.

Sostiene al riguardo che “è illegittimo il PPR che non prevede le forme di partecipazione degli organi ministeriali per la fase di adeguamento del PUC; ovvero è illegittima costituzionalmente la legge regionale nella parte in cui, non rispettando il T.U., ha omesso di coinvolgere gli organi ministeriali nella fase di adeguamento”.

La censura di illegittimità del Piano è infondata per le ragioni prima esposte con riferimento al mancato coinvolgimento dei Ministeri dei beni culturali e dell'Ambiente.

La questione di legittimità costituzionale è inammissibile per assenza di argomentazioni a suo sostegno.

Con la censura indicata alla successiva lettera d) il Comune di Arzachena deduce che illegittimamente non sarebbero state esaminate dalla Giunta le osservazioni e sarebbero stati illegittimamente costituiti dei gruppi istruttori ed il Comitato scientifico.

Identiche censure sono state esaminate dalla Sezione con la sentenza n. 2048 del 12.11.2007 le cui osservazioni, condivise dal Collegio, possono essere riprese per la decisione della censura in esame.

La contestazione in ordine alla legittimazione ad intervenire nel procedimento del Comitato scientifico, in quanto organismo non previsto dall'art. 11 della legge n. 45/89 e non istituito da alcuna legge regionale, non può essere accolta.

Nessuna norma vieta all'amministrazione, nell'elaborazione di un provvedimento, tra l'altro complesso ed articolato come il piano paesaggistico, di farsi coadiuvare da organismi esterni alla organizzazione dei pubblici uffici, purchè alla fine gli organi competenti per legge abbiano fatto proprie, come è avvenuto nel caso di specie, le risultanze delle istruttorie condotte e concluse dai tecnici all'uopo nominati.

Analoghe considerazioni valgono per i “gruppi di lavoro” o per “i gruppi istruttori” che hanno provveduto a sintetizzare le numerosissime osservazioni presentate nei confronti delle norme del piano.

A parte che il ricorrente non ha proposto alcuna doglianza in ordine alle decisioni sulle sue osservazioni, circostanza che rende labile se non inesistente il suo interesse a contestare tale fase del procedimento, le modalità con cui le osservazioni sono state selezionate, raggruppate ed organizzate rappresentano una semplice organizzazione del lavoro all'interno degli uffici regionali che hanno effettuato l'istruttoria sul piano, sotto il controllo degli organi competenti. A tale fase compilativa, è seguita la formulazione del parere da parte del CTRU, parere sintetico ma completo nel dare conto del procedimento seguito, del parere da parte della Commissione e l'approvazione della Giunta, la quale, fino a prova contraria dichiara nelle premesse di aver avuto a disposizione la documentazione, i materiali, gli esiti dell'istruttoria e le varie relazioni e di aver valutato ed assunto consapevolmente la decisione finale di approvazione .

Tale modo di procedere può essere dunque contestato solo nella misura in cui chi abbia un interesse specifico dimostri che lo stesso abbia determinato una obiettiva lesione della posizione vantata, in quanto ha impedito agli organi competenti di valutarne peculiarità, elementi e dati di rilievo ai fini dell'eventuale accoglimento.

Le osservazioni predette conducono alla reiezione dell'ulteriore censura indicata alla lettera e), con la quale il Comune di Arzachena contesta che la Giunta abbia esaminato tutte le osservazioni.

Con la lettera f) il Comune di Arzachena deduce che nel PPR sono stati introdotti, a causa di vizi istruttori, prescrizioni impossibili o manifestamente squilibrate e frutto di disparità di trattamento, quali l'art. 17 comma 4 lett. d) che vincola i vulcani non presenti in Sardegna, l'art. 12 comma 2 che omette di indicare le zone A e B dall'esclusione del vincolo di inedificabilità nei trecento metri dal mare.

La censura è inammissibile in quanto il Comune non indica quale sia la lesione subita dalle riportate disposizioni.

Comunque non vi sono dubbi sulla esclusione dal vincolo di inedificabilità assoluta nelle zone omogenee A e B, alla luce delle disposizioni dettate dall'art. 4 comma 2 della L.r. n. 8/04, dell'art. 15 comma 1° delle NTA al PPR e dall'art.19 delle NTA,

comma 3, che esclude proprio le zone omogenee A e B dalla c.d. fascia costiera

Con riferimento alla doglianza sulle incongruenze relative alla individuazione di aree urbanizzate o residenziali nell'ambito del territorio comunale va osservato che di tali incongruenze non viene fornita alcuna prova in giudizio e, comunque, le stesse ben potranno, trattandosi di attività di mera individuazione, essere corrette in sede di adeguamento del PUC al PPR.

Con l'ultima censura dell'8° motivo, indicata con la lettera g), il ricorrente deduce la violazione dell'art. 145 comma 2 del T.U., secondo cui "i piani paesaggistici prevedono misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale".

La censura è infondata.

Il ricorrente riporta in modo non corretto la disposizione dettata al 2° comma dell'art. 145, che è invece la seguente: " I piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico".

Trattasi quindi di **mera facoltà** del Piano di prevedere misure di coordinamento; peraltro il ricorrente non propone alcuna argomentazione a sostegno della oggettiva necessità delle misure di coordinamento, né indica i piani che non sarebbero stati considerati ai fini del coordinamento.

Con il 9° motivo si sostiene che nel procedimento mancherebbe un legittimo parere della Commissione del Consiglio regionale, perché quello espresso è stato reso senza la previa "consegna della tabella dei livelli, considerata erroneamente non più prevista dal T.U." ed è stato disatteso dalla Giunta senza alcuna motivazione.

Il motivo è infondato.

La tabella dei livelli, come prima evidenziato, non era più necessaria a seguito delle modifiche del T.U. apportate con il D.Lgs n. 157/06.

Le osservazioni della Commissione consiliare sono state tenute presenti dalla Giunta regionale, come emerge dalle modifiche

degli articoli delle NTA che recepiscono i rilievi della commissione medesima.

Con il decimo motivo vengono proposte delle censure di difetto di istruttoria sotto vari profili.

Con la prima censura si sostiene che il Piano ha efficacia nei Comuni non costieri, nei quali non sarebbe avvenuta la pubblicazione, nonostante essi non abbiano partecipato alla formazione del Piano stesso.

La censura è inammissibile per carenza di interesse del Comune di Arzachena che rientra in ambito costiero.

Con ulteriore censura il Comune deduce l'illegittimità della previsione di un'area di rispetto di 100 dai beni identitari.

La censura è inammissibile perché non supportata da specifiche argomentazioni a sostegno.

Le censure proposte avverso le prescrizioni che attengono all'agro sono infondate.

Come rilevato dalla Sezione con la sentenza n. 2048 del 2007, tali disposizioni non sono illegittime, attesa la loro natura temporanea di norme di salvaguardia fino all'adeguamento del PUC alle norme del PPR. In tale sede il Comune ben potrà prevedere limiti diversi in funzione della particolare conformazione del territorio comunale e delle colture praticate, con il solo limite della strumentalità delle costruzioni, sia esse per residenza o meno, alle necessità della conduzione dell'azienda agricola, limite questo già presente nelle direttive per le zone agricole di cui al DPGR n. 228 del 3.8.1994, contemplate dalla L.R. 45/89 ed approvate dal Consiglio regionale.

Infine, con l'ultimo motivo, il Comune lamenta il mancato riscontro alle proprie osservazioni e sostiene che illegittimamente sarebbero state introdotte delle prescrizioni "che pretendono di costituire modifica di norme di legge".

Le censure non possono essere accolte.

Le osservazioni, come risulta dalla documentazione depositata in giudizio dalla Regione, sono state puntualmente esaminate e decise.

Infine, nessuna argomentazione viene proposta a sostegno dell'ultima censura sulla introduzione di prescrizioni in contrasto con norme di legge e neppure vengono indicate le leggi violate.

Con l'atto di motivi aggiunti, notificato il 25.10.2007 e depositato il 31.10.2007, il Comune di Arzachena impugna gli atti descritti in epigrafe dal numero 6 al numero 13.

La difesa della Regione eccepisce la tardività della proposizione dei motivi aggiunti che, a suo avviso, andavano notificati entro il termine di 60 giorni dal deposito in giudizio dei documenti da parte dell'Amministrazione regionale. I motivi aggiunti sono stati notificati il 25.10.2007, mentre i documenti erano stati depositati in giudizio il 4.7.2007.

L'eccezione va disattesa.

In caso di deposito di documenti in giudizio, per giurisprudenza consolidata e in questa sede condivisa, , ai fini della decorrenza del termine di impugnazione, si ritiene verificata la piena conoscenza di essi solo se viene dimostrata la conoscenza della parte ricorrente e non del suo difensore; coerentemente pertanto, il deposito dei provvedimenti in giudizio, poi impugnati con motivi aggiunti, non è di per sè idoneo a far ritenere avvenuta la conoscenza degli stessi ai fini della decorrenza del termine di impugnazione giurisdizionale, occorrendo che sia data dimostrazione, dalla parte che eccepisce la tardività, della data in cui la parte personalmente ne abbia avuta piena contezza. (in termini: Consiglio Stato , sez. IV, 31 luglio 2008, n. 3849; T.A.R. Sicilia Palermo, sez. I, 08 luglio 2004, n. 1489).

.
Può ora procedersi all'esame delle singole censure proposte con i motivi aggiunti.

Con il primo motivo si deduce l'illegittimità dei provvedimenti relativi alla costituzione ed alla composizione dell'Ufficio del Piano, dei gruppi di lavoro interassessoriale e del Comitato scientifico.

Le censure non possono essere condivise per le medesime ragioni, condivise dal Collegio, espresse dalla Sezione nella sentenza n. 2241 del 13/12/2007..

“La Giunta, organo competente all’adozione e, quindi, all’approvazione del piano, non ha affatto istituito un nuovo ufficio, ma, dovendo predisporre uno strumento da far precedere, secondo i rilievi espressi nelle sentenze del giudice amministrativo sui vecchi piani, da uno studio ampio e nel contempo dettagliato della realtà fisica, storica e culturale del territorio, ha coerentemente scelto l’assistenza di soggetti dotati di specifiche professionalità, precisamente dal “Comitato scientifico di supporto e di coordinamento”, per elaborare un provvedimento molto complesso ed articolato; in tale collocazione di supporto tecnico interno, l’organismo in questione, che tra l’altro, come risulta dagli atti del procedimento, ha collaborato con gli Uffici regionali attraverso un continuo scambio di dati ed elementi tecnici, non assume il ruolo di una Commissione in senso stretto, con poteri autonomamente rilevanti all’esterno, ma funge da fonte di acquisizione di dati nella fase ricognitiva e di studio preliminare dei luoghi o in quella di apporto collaborativo in merito a scelte di indirizzo, con finalità istruttorie . Nel caso di specie, difatti, gli organi competenti per legge, in fase consultiva e di determinazione finale, hanno, su tali basi, elaborato scelte proprie ed autonome appropriandosi, ove condivise, delle risultanze delle istruttorie condotte e concluse dai tecnici all’uopo nominati, togliendo qualsivoglia rilevanza giuridico-istituzionale al Comitato in questione.”

Neppure può essere condivisa la censura sulla illegittima partecipazione all’Ufficio del piano della società Progemisa, in quanto le competenze apportate da questa società erano di natura esclusivamente tecnica ed il complessivo lavoro finale, come sopra detto, è stato fatto proprio dalla Giunta con l’approvazione.

Anche il secondo motivo, con il quale si contesta che il Gruppo di lavoro interassessoriale trovi origine nelle deliberazioni di costituzione dell’Ufficio del piano, è infondata per le medesime ragioni prima esposte: trattasi di attività istruttorie fatte proprie dalla Giunta regionale con autonoma valutazione.

Con il terzo motivo si deduce l'illegittimità della istituzione del Comitato Scientifico, per essere stati i suoi componenti nominati dal Presidente anziché dalla Giunta.

La censura è infondata.

Trattandosi di organo tecnico per attività di supporto della Giunta, non sussiste la dedotta illegittimità.

Con il quarto motivo si sostiene che illegittimamente non sarebbero state verbalizzate le sedute del Gruppo di lavoro interassessoriale o Ufficio del Piano, del Comitato scientifico e del comitato di indirizzo e coordinamento.

Il motivo è infondato.

L'attività di detti organismi interni alla struttura organizzativa dell'Assessorato è stata tradotta in documenti valutati ed approvati dalla Giunta regionale .

Con il quinto motivo si deduce "la assoluta indeterminatezza dei riferimenti cartografici costituenti il PPR e si eccepisce la non conformità tra loro dei diversi documenti allegati alle tre deliberazioni della G.R. di proposta, adozione e approvazione del PPR".

La censura, non può essere accolta, per la sua estrema genericità, non essendo stati esattamente individuati i punti di contrasto fra i documenti citati, e non essendo specificato se tali incongruenze riguardano la cartografia del territorio comunale di Arzachena. Infine, con l'ultima censura si deduce che sono stati eliminati o rettificati "atti e/o circolari dell'Assessorato degli EE.LL e della P.I., della presidenza, della Giunta Regionale".

La censura è inammissibile per genericità, non essendo stati indicati né gli atti e né specificate le modifiche apportate.

In conclusione il ricorso va accolto limitatamente alla disposizione di cui all'art. 15, comma 4, della NTA, mentre per la restante parte va respinto.

Le spese del giudizio, in ragione della reciproca soccombenza, possono essere interamente compensate fra le parti.

P.Q.M.

Estromette dal presente giudizio i Ministeri per l'Ambiente e per i Beni e le Attività Culturali.

In parte accoglie ed in parte respinge, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, il ricorso indicato in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 22/04/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Rosa Maria Pia Panunzio, Presidente

Francesco Scano, Consigliere, Estensore

Tito Aru, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/06/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO