Pubblicato il 22/07/2024

N. 06599/2024REG.PROV.COLL.
N. 09323/2023 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9323 del 2023, proposto dalla società LT Distribuzione s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Urbani, Francesco Cocco Ortu e Lorenzo Durano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Bosa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Gandino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

della società HR Immobiliare s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Salone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Sezione prima) n. 00664/2023, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bosa e di Hr Immobiliare s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 giugno 2024 la consigliera Silvia Martino;

Viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Bosa, con delibera del Consiglio comunale n. 53 del 17 agosto 2006, adottava definitivamente il Piano di Lottizzazione presentato dai signori Naitana, con convenzione stipulata il 29 dicembre 2006.

Tale Piano prevedeva tre lotti, due dei quali a destinazione residenziale ed il terzo per servizi connessi (albergo con ristorante).

L'indice territoriale utilizzato era di 1,25 mc/mq.

1.1. In data 18 gennaio 2007 la richiamata convenzione veniva volturata dai signori Naitana alla società HR Immobiliare S.r.l., odierna controinteressata.

1.2. Con deliberazione n. 1 del 20 giugno 2013, il Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino della Regione Sardegna adottava in via definitiva il Piano Stralcio per le Fasce Fluviali (PSFF), il quale, comportando di fatto l'irrealizzabilità della lottizzazione così come presentata e corredata di studio di compatibilità idraulica ai sensi del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI), rendeva necessaria la predisposizione di un adeguamento al suddetto Piano di lottizzazione.

1.3. La società HR Immobiliare, in data 22 ottobre 2021, presentava richiesta di variante al Piano di lottizzazione, recante le seguenti previsioni:

- conversione delle volumetrie destinate a residenza e servizi connessi in volumetrie a destinazione commerciale;
- riduzione della volumetria complessiva per effetto della riduzione dell'indice territoriale da 1,25 mc/mq a 1,00 mc/mq, in adeguamento a quanto previsto

dal c.d. "Decreto Floris" n. 2266/U del 22 dicembre 1983 per le zone di espansione dei Comuni con popolazione compresa tra 2.000 e 10.000 abitanti;
- aumento delle superfici relative alle aree di cessione;
- spostamento delle aree edificabili a monte dell'originaria ubicazione;
- realizzazione di una vasta area per parcheggi pubblici in grado di attutire la pressione del traffico veicolare nel centro abitato;
- creazione di un'area per servizi pubblici in cui, oltre ai volumi prescritti dagli standard urbanistici, possano trovare spazio strutture ludiche e punti di ristoro;
- mantenimento di un'ampia fascia di verde pubblico lungo tutto il confine con la strada statale 129-bis;
- realizzazione di un nuovo accesso alla lottizzazione dalla via Amsicora;
- previsione della superficie destinata ai servizi connessi con la residenza, di superficie pari a 645 mq, ubicata in prossimità del complesso residenziale esistente all'estremità sud-est del lotto destinato ai servizi pubblici.

1.4. In data 12 novembre 2021 il Consiglio comunale di Bosa, con deliberazione n. 34, adottava la variante.

1.5. Con il ricorso di primo grado la società LT Distribuzione s.r.l., titolare di un punto vendita del franchising Eurospin nel Comune di Bosa, ubicato in Via Roma – Strada Statale 129-bis – Località "Su Pabarile", impugnava la suddetta deliberazione.

1.6. Il ricorso di primo grado veniva affidato a sei mezzi di gravame (da pag. 19 a pag. 35).

1.7. L'impugnativa veniva successivamente estesa mediante motivi aggiunti alla medesima deliberazione consiliare n. 34 del 2021, come ripubblicata all'Albo *on line* del Comune dal 16 giugno 2022 al 20 agosto 2022.

1.8. Il Consiglio comunale, con deliberazione n. 50 del 28 ottobre 2022 approvava definitivamente la variante.

1.9. Anche tale delibera veniva impugnata mediante motivi aggiunti.

1.10. Il T.a.r., con la sentenza oggetto dell'odierna impugnativa:

- ha respinto le eccezioni preliminari di inammissibilità per carenza di legittimazione e di interesse a ricorrere:
- ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti nel merito;
- ha compensato tra le parti le spese di lite.

2. L'appello dell'originaria ricorrente, rimasta soccombente, è affidato ai seguenti motivi:

I. *Riproposizione del primo motivo del ricorso introduttivo (riproposto con il primo ricorso per motivi aggiunti e, con alcune integrazioni, con il secondo ricorso per motivi aggiunti): (1) violazione e/o falsa applicazione di legge, con riferimento agli artt. 16, 17 e 28 della Legge Urbanistica n. 1150 del 1942 e s.m.i.;*

Secondo il T.a.r. il Comune avrebbe seguito il procedimento prescritto per l'adozione e l'approvazione di un nuovo Piano di lottizzazione dagli artt. 20 e 21 della l.r. n. 45/1989 (adozione, osservazioni, acquisizioni dei pareri/nulla osta degli enti sovraordinati, approvazione, pubblicazione dell'avviso sul BURAS), con ciò uniformandosi, peraltro, al parere reso dall'Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica della Regione prot. 39503 del 17 ottobre 2018, richiamato in motivazione.

La sentenza appellata sarebbe errata poiché in ogni caso tale approvazione determinerebbe una differente violazione di legge, che si ricollega in parte al secondo motivo di censura, di cui appresso.

L'art. 44 della l.r. n. 8 del 2015 ha proceduto all'abrogazione degli artt. 13 e 13-*bis* della l.r. n. 4 del 2009, per cui, nelle more dell'adeguamento degli strumenti urbanistici generali comunali al PPR, trova oggi applicazione la disciplina già prevista dall'art. 15 delle NTA del medesimo PPR.

Inoltre, relativamente alla disciplina transitoria della l.r. n. 4 del 2009, posto che l'art. 41, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 ha previsto la possibilità di attuare solamente gli interventi ivi contemplati e previsti nei piani attuativi adottati nei Comuni dotati di PUC, nei Comuni non dotati di PUC è possibile unicamente procedere all'esecuzione degli interventi previsti del richiamato articolo 15 delle NTA.

Compito della disciplina transitoria è l'individuazione degli interventi realizzabili prima del richiesto adeguamento dei PUC, al fine di preservare temporaneamente il territorio per consentire la successiva pianificazione paesaggistica con un quadro fermo e certo delle trasformazioni possibili.

In attesa dell'adeguamento dello strumento urbanistico generale al PPR possono essere effettuati solo gli interventi previsti nell'art. 15, commi 1, 2 e 5, delle NTA del PPR.

Le previsioni contenute nei commi 1 e 2 del citato art. 15, nel riferirsi a interventi realizzabili in conformità ai vigenti strumenti urbanistici comunali (generali e attuativi) e a quelli ricompresi in piani convenzionati, escluderebbero chiaramente la possibilità, fino all'adeguamento del piano urbanistico al PPR, di approvare nuovi piani attuativi (fatta salva l'ipotesi disciplinata nel comma 5 dell'articolo 15, non applicabile alla vicenda per cui è causa) o di procedere a "nuovi" convenzionamenti di piani di lottizzazione (ossia approvati oltre la data del 10 agosto 2004 o nella vigenza delle precedenti disposizioni legislative).

La variante approvata contrasterebbe con tali disposizioni, non essendo più in vigore l'art. 27 della l.r. n.1 del 2021, in quanto dichiarato costituzionalmente illegittimo (sentenza della Corte Costituzionale n. 24/2022, punto 20 del dispositivo).

II. *Riproposizione del II motivo del ricorso introduttivo (riproposto con il primo e il secondo ricorso per motivi aggiunti): (2) violazione e/o falsa applicazione degli artt. 19 e 20 della L.R. 45/89 e ss.mm.ii, anche in relazione alle previsioni dell'art. 15 delle NTA del PPR Sardegna e dele NTA del PUC. Violazione di legge per applicazione dell'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 1/2021 dichiarata costituzionalmente illegittima.*

L'art. 15 delle NTA al PPR detta un regime transitorio per le zone paesaggistiche costiere, consentendo, in attesa di adeguamento dello strumento urbanistico comunale alle previsioni contenute nel Piano Paesaggistico Regionale – come nel caso di specie, essendo questo sopravvenuto nel 2004 al PUC (risalente invece al 2001) –l'attività edilizia e la

relativa realizzazione delle opere di urbanizzazione nelle zone omogenee A e B dei centri abitati (e delle frazioni comunali), purché delimitate e indicate come tali negli strumenti urbanistici comunali. Inoltre, è possibile realizzare, in conformità agli strumenti urbanistici comunali, gli interventi edilizi ricadenti nelle zone C immediatamente contigue al tessuto urbano consolidato e intercluse da elementi geografici, infrastrutturali e insediativi che ne vanno a delimitare in modo univoco i confini.

Il primo giudice non avrebbe considerato che, nel caso in esame, viene in rilievo un Piano di Lottizzazione (a prescindere dal fatto che lo si qualifichi come "variante" o come "nuova" pianificazione), mentre l'art. 15 delle N.T.A. menziona espressamente gli "interventi edilizi".

I piani attuativi non sarebbero quindi ricompresi nell'ambito applicativo della suddetta norma tecnica di attuazione.

Il fatto che l'art. 27 della L.R. n 1/2021 menzioni esplicitamente i "piani attuativi" avrebbe come presupposto logico che gli stessi non fossero adottabili e approvabili sulla base della disciplina fino a quel punto vigente, ovvero quella contenuta proprio nell'art. 15 delle N.T.A.

III. *Riproposizione del III motivo del ricorso introduttivo (riproposto con il primo e il secondo ricorso per motivi aggiunti): (3) violazione e/o falsa applicazione degli artt. 19 e 20 della L.R. 45/89 e ss.mm.ii, anche in relazione alle previsioni del PUC vigente. Violazione e/o falsa applicazione del Decreto dell'Assessore all'Urbanistica della Regione Sardegna 2266/U del 20.12.1983. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11 della L.R. della L.R. n. 23/1985 e dell'art. 3 del Decreto del Presidente della Regione Sardegna del 09.08.2018, n.79.*

Quanto alla conformità della variante alla declaratoria delle zone C prevista dal decreto Assessoriale n. 2266/U del1983 ("decreto Floris") il T.a.r. avrebbe anzitutto omesso di pronunciarsi su una parte del motivo di gravame: infatti, la censura è articolata su due distinti profili.

La ricorrente aveva infatti lamentato che con la "variante" al Piano di Lottizzazione si era autorizzata la sostituzione, in misura significativa, di

volumetrie destinate a residenza con volumetrie a destinazione commerciale, senza che ne fosse stato verificato l'impatto urbanistico sull'equilibrio insediativo del PUC ai sensi dell'art. 19 della l.r. 45/89 e ss.mm.ii., a fronte di una antistante Zona D consolidata.

Il secondo profilo di censura verte sulla legittimità della ripartizione tra la percentuale di volumi aventi destinazione "residenziale" indicati nello strumento attuativo, rispetto ai volumi aventi destinazioni differenti da quella "residenziale", in questo caso "direzionale e commerciale".

Il primo giudice, nell'accogliere la prospettazione della difesa dell'Amministrazione comunale, avrebbe omesso di considerare che secondo gli stessi calcoli esposti nelle osservazioni prot. 946 del 20 gennaio 2022 del Servizio Edilizia privata e Urbanistica del Comune di Bosa, la variante comporta una volumetria residenziale inferiore al 50% della zona omogena, in violazione dall'art. 9 delle NTA del PUC di Bosa e dalle previsioni degli standard fissati dal c.d. Decreto Floris, Decreto Ass. EE.LL.FF.U 20.12.1983, n. 2266/U – Sardegna, nonché del combinato disposto dell'art. 11 della l.r. n. 23/1985 e dell'art. 5 della "Direttiva" di cui al DPGRS n. 79/2018, per quanto concerne la incompatibilità a livello di destinazione urbanistica dei suddetti volumi commerciali.

Infatti, se si considera la somma del volume commerciale di 12.500 mc e del volume per servizi connessi, pari a 1.875 mc, si ottiene una volumetria complessiva di 14.374 mc, superiore ai 13.975 mc destinati alla residenza.

IV. *Riproposizione del IV motivo del ricorso introduttivo (riproposto con il primo e il secondo ricorso per motivi aggiunti): (4) Eccesso di potere nelle forme sintomatiche della carenza di motivazione, di difetto di istruttoria, di falsità dei presupposti, disparità di trattamento e sviamento di potere.*

La sentenza di primo grado sintetizza in questi termini le censure sollevate dalla società LT Distribuzione s.r.l.: «*la ricorrente lamenta che l'impugnata variante al Piano di Lottizzazione altererebbe in modo significativo le previsioni e l'equilibrio dell'intero PUC.*».

Il Giudice di prime cure ha ritenuto infondato anche detto motivo sulla base di alcune considerazioni che non sarebbero non corrette.

Inconferente è il primo argomento addotto, tratto dalle difese della controinteressata, che la variante impugnata, per un verso, avrebbe ridimensionato le volumetrie dell'originario Piano di lottizzazione, e, per altro verso, significativamente implementato gli standards urbanistici.

L'appellante sottolinea che la diminuzione delle volumetrie è stata sostanzialmente obbligata ed è derivata soprattutto dal passaggio di cospicui volumi dalla destinazione residenziale a quella commerciale direzionale, cosicché non si sarebbe più potuto legittimamente mantenere un rapporto fondiario di 1,25 mc/mq previsto dall'originario P.d.L.

L'aumento degli standards urbanistici sarebbe destinato a favorire la surrettizia alterazione dell'equilibrio urbanistico del piano attuativo, dato che l'incremento di parcheggi sarebbe chiaramente funzionale, per dimensioni, più all'erigendo centro commerciale e all'afflusso di clientela (in danno della ricorrente e degli altri competitor i cui punti vendita sono nella vecchia Zona D) che alle residue residenze previste all'interno del P.d.L. Santa Caterina.

In secondo luogo, la contestazione non era rivolta contro l'ipotetico equilibrio interno dello strumento attuativo in sé considerato, ma piuttosto contro la mancata considerazione dell'impatto della variazione al P.d.L. sull'intero centro abitato e su come l'aumento delle volumetrie a destinazione commerciale, nonostante l'esistenza dell'adiacente Zona D vocata, e il conseguente spostamento del baricentro commerciale del centro urbano influiscano sullo sviluppo futuro dell'intero territorio comunale, con detrimento della posizione imprenditoriale della società ricorrente.

Sarebbe contraddittorio che la sentenza appellata riconosca alla società ricorrente LT Distribuzione s.r.l. una *vicinitas* commerciale consistente da fondare la sua legittimazione ad agire e l'interesse al ricorso e poi affermi che nel caso di specie non sussiste una situazione di pregiudizio della posizione

soggettiva di chi contesta la legittimità del potere di modifica dello strumento urbanistico concretamente esercitato dall'Amministrazione comunale.

V. *Riproposizione del V motivo del ricorso introduttivo (riproposto con il primo e il secondo ricorso per motivi aggiunti): (5) violazione e/o falsa applicazione di legge in relazione agli artt. 20 e 21 della L.R. n. 45/1989. Violazione e/o falsa applicazione di legge in relazione all'art. 8 delle N.T.A. del PAI.*

Nella deliberazione del Consiglio comunale di Bosa n. 34 del 12 novembre 2021 si dà atto che la variante al PAI di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 45 del 23 novembre 2020 era in corso di definitiva approvazione da parte dei soggetti preposti.

Non sarebbe stato verificato se il provvedimento definitivo contenga o meno, ulteriori precetti in punto di prevenzione del rischio idraulico e idrogeologico che in qualche modo incidano sulle previsioni dello strumento attuativo impugnato.

VI. *Riproposizione del VI motivo del ricorso introduttivo (riproposto con il primo e il secondo ricorso per motivi aggiunti): (6) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 20, comma 24, della L.R. 45/89 e ss.mm.ii. Violazione e/o falsa applicazione delle "Direttive per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale" di cui alla deliberazione della Giunta regionale sarda n. 34/33 del 07.08.2012 e relativi allegati.*

Secondo il T.a.r. «*Le Linee Guida regionali per la Valutazione Ambientale Strategica dei Piani Urbanistici Comunali del 2010, richiamate dalla difesa del Comune e della contro-interessata, chiariscono al par. 2.2.1 "Verifica di assoggettabilità" (pagg. 26-27) che "Non sono da sottoporre a procedura di verifica: […] i piani attuativi conformi ai relativi piani urbanistici comunali non sottoposti a VAS, purché non contengano opere soggette alle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale o a Valutazione di Incidenza, secondo la vigente normativa*". *Orbene, la scelta comunale risulta coerente con le richiamate Linee Guida, tenuto conto che non si evidenziano nella variante impugnata opere soggette a VIA, né a VINCA, non venendo in rilievo siti di Importanza Comunitaria (SIC), Zone Speciali di Conservazione e Zone di Protezione Speciale (ZPS)*.».

L'appellante ricorda l'esistenza del SIC Valle del Temo, identificato col codice ITB020040, e della Zona di Protezione Speciale (ZPS) Costa e Entroterra di Bosa, Suni e Montresta, Codice: ITB023037, da ultimo fissata con D.M. 07.04.2017 pubblicato sulla G.U. 98 del 28.04.2017.

Dagli elaborati allo strumento attuativo non è dato di sapere se il territorio che è coinvolto nel suddetto strumento attuativo ricomprenda, o meno, alcuno dei siti soggetti a tale tutela.

Inoltre, con il ricorso è stato anche dedotto espressamente che la sottoposizione della variante al Piano di Lottizzazione alla preventiva verifica di assoggettabilità alla VIA / VAS di cui agli artt. 1, 2 e 3 dell'Allegato B "Procedura di verifica/screening" alla deliberazione della Giunta regionale sarda n. 34/33 del 07.08.2012, recante "Direttive per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale", è imposta in questo caso, trattandosi di una variante urbanistica che consente la realizzazione di un intervento contemplato dall'Allegato B1 "Categorie di opere da sottoporre alla procedura di verifica di assoggettabilità"', e specificamente al n. 7 "Progetti di infrastrutture", ivi lettera b) "*costruzione di centri commerciali di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 - Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*".

La procedura di *screening* è comunque necessaria per qualunque pianificazione attuativa, a nulla rilevando che il piano attuativo sia conforme alla disciplina del P.R.G., perché questa rispondenza attiene al livello urbanistico e non a quello ambientale, salva l'ipotesi in cui il piano sovraordinato sia stato già assoggettato a procedura di VAS.

Infatti, l'art. 16 della l. n. 1150/1942 s.m.i., a seguito della novella apportata con l'art. 5 co. 8 del d.l. n. 70 del 2011, prescrive ora che i piani urbanistici attuativi non sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VAS, qualora non comportino variante urbanistica, purché il piano urbanistico sovraordinato, di cui i primi costituiscono attuazione, sia già stato oggetto di VAS.

VII. *Riproposizione del VII motivo di ricorso (dedotto con il primo ricorso per motivi aggiunti, e riproposto con il secondo ricorso per motivi aggiunti),): (7) violazione e/o falsa applicazione di legge in relazione all'art. 20, commi 5 e 8, della L.R. n. 45/1989. Violazione e/o falsa applicazione di legge in relazione all'art. 8 delle N.T.A. del PAI Eccesso di potere nelle forme sintomatiche della carenza di motivazione, di difetto di istruttoria, di falsità dei presupposti, disparità di trattamento e sviamento di potere.*

Il giudice di primo grado sintetizza in questi termini la suddetta censura: «*la ricorrente si duole della celerità con cui l'Amministrazione avrebbe proceduto ad approvare la gravata variante al Piano di Lottizzazione e lamenta un asserito deficit motivazionale della delibera in questione*». E respinge anche quest'ultimo motivo di ricorso, così motivando: «*Quanto al primo profilo, la denunciata solerzia dell'agire comunale non ha alcun rilievo ai fini della legittimità degli atti gravati, ma al contrario dimostra che il Comune ha correttamente seguito le procedure previste dalla normativa in materia. Quanto all'asserita carenza di motivazione è sufficiente rinviare alle considerazioni in precedenza espresse in relazione al quarto motivo di ricorso, alle quali si fa integrale rinvio*».

La ricorrente aveva anzitutto stigmatizzato il fatto che — mentre l'attività edilizia generale sarebbe stata sostanzialmente bloccata su tutto il territorio comunale in attesa dell'adeguamento dello strumento urbanistico comunale al Piano Paesaggistico Regionale e agli strumenti pianificatori di assetto idrogeologico — l'Amministrazione comunale si fosse attivata con grande solerzia in una revisione parziale, addirittura lenticolare, del Piano di assetto idrogeologico (PAI), in adeguamento del Piano stralcio delle fasce fluviali (PSFF) e del Piano di Gestione del rischio alluvioni (PGRA) ai sensi dell'art. 37, comma 3, delle N.t.A. del PAI, riferito a un segmento assai esiguo del territorio comunale urbano, interessato dal corso del fiume Temo, in modo da garantire il rispetto del disposto di cui al comma 8 dell'art. 20 della l.r. n. 45/1989, per poter poi procedere spediti all'approvazione degli atti per cui è causa.

La singolare pervicacia del Comune di Bosa nel garantire lo svolgimento dell'iter dello strumento attuativo in questione sarebbe solo il sintomo di una

pluralità di profili di eccesso di potere.

4. Si sono costituiti, per resistere, il Comune di Bosa e la società controinteressata.

5. Quest'ultima ha svolto altresì appello incidentale, in relazione alla statuizione con cui il T.a.r. ha rigettato l'eccezione di inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti di primo grado per difetto di legittimazione e di interesse ad agire della ricorrente.

6. Le parti hanno depositato memorie conclusionali.

7. Il Comune e la società appellante hanno depositato anche memorie di replica.

8. L'appello è stato trattenuto per la decisione alla pubblica udienza del 6 giugno 2024.

9. È possibile prescindere dall'esame delle eccezioni sollevate dalle parti resistenti, in quanto l'appello è infondato nel merito e deve essere respinto.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

10. In punto di fatto è rimasto incontestato che il Comune di Bosa abbia approvato la "Variante" al Pdl in esame, secondo la specifica procedura prevista dagli articoli 20 e 21 della legge regionale n. 45 del 1989, relativi all'approvazione degli strumenti urbanistici generali e attuativi.

Tale procedimento si è reso necessario sia perché il Piano precedente era decaduto, per decorso del termine decennale di efficacia, sia in ragione della natura sostanziale delle modifiche apportate.

Il Comune – come rilevato dal T.a.r. – si è peraltro uniformato al parere reso dall'Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica della Regione prot. 39503 del 17 ottobre 2018, secondo cui "*essendo il piano di lottizzazione decaduto, rimane nella facoltà dell'Amministrazione procedere con l'adozione preliminare del piano di lottizzazione, dimensionato sull'intero comparto, in conformità alle ordinarie procedure di legge previste per quanto compatibili (adozione, osservazioni, acquisizioni dei pareri/nulla osta degli enti sovraordinati, approvazione, pubblicazione dell'avviso sul BURAS), e nel*

caso di approvazione definitiva con la stipula di successiva convenzione che, nel rispetto dell'articolo 28 della Legge n. 1150/1942, regolamenti gli obblighi delle parti in causa".

10.1. Va altresì condiviso il rilievo del T.a.r secondo cui tale approvazione rientra nell'ipotesi contemplata dall'art. 15, comma 1, seconda parte della NTA del PPR ("*Negli ambiti di paesaggio costieri di cui all'articolo 14, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle previsioni del P.P.R., è consentita l'attività edilizia e la relativa realizzazione delle opere di urbanizzazione nelle zone omogenee A e B dei centri abitati e delle frazioni individuate dai Comuni ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 1954 n. 1228, purché delimitate ed indicate come tali negli strumenti urbanistici comunali. Sono altresì realizzabili in conformità ai vigenti strumenti urbanistici comunali gli interventi edilizi ricadenti nelle zone C immediatamente contigue al tessuto urbano consolidato ed interclusi da elementi geografici, infrastrutturali ed insediativi che ne delimitino univocamente tutti i confini*").

Non è contestato che l'area in esame risulti contigua al tessuto urbano, che sia delimitata a sud e ad ovest dalla SS 129 bis, a est da un comparto della lottizzazione completato e a nord dagli uffici della A.s.l.

In tal senso, si è espresso il Servizio paesaggistico regionale con la nota prot. 0002379/2022 del 14 febbraio 2022 ("*Il Comune di Bosa risulta privo di PUC adeguato al PPR, pertanto trova applicazione l'art. 15 delle Norme di Attuazione del PPR e in particolare il comma 1, che consente la realizzazione degli interventi edilizi ricadenti nelle zone C, immediatamente contigue al tessuto urbano consolidato e interclusi da elementi geografici, infrastrutturali ed insediativi che ne delimitino univocamente i confini. L'area in questione risulta contigua al tessuto urbano, è delimitata a sud e ad ovest dalla SS 129 bis, elemento infrastrutturale, a est da un comparto della lottizzazione completato e a nord dagli uffici della ASL*").

È pertanto irrilevante che l'art.27 della l.r. n. 1 del 2021, richiamato nella delibera di adozione del Piano (ma non in quella di approvazione, che cita invece l'art. 15, comma 1, della NTA al PPR), sia stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale.

Tale disposizione era effettivamente intervenuta ad ampliare le ipotesi di interventi realizzabili nelle more dell'approvazione del PUC adeguato al PPR (" *Negli ambiti di paesaggio costiero di cui all'articolo 14, comma 1, delle NTA del PPR, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni del PPR, è consentita, in aggiunta ai casi di cui all'articolo 15, comma 1, delle NTA, l'adozione e l'approvazione dei piani attuativi previsti nello strumento urbanistico vigente, che ricadono nelle zone territoriali omogenee C, D e G, contigue o interne al tessuto urbano*").

Il caso in esame rientra però nell'ipotesi contemplata nella seconda parte dell'art. 15, comma 1, della NTA del PPR, sopra richiamato.

10.1.1 Al riguardo non è convincente l'interpretazione secondo cui tale ultima disposizione - con l'espressione "interventi edilizi" - avrebbe inteso riferirsi a progetti da realizzarsi in via diretta, ovvero previo semplice rilascio del permesso di costruire.

Nelle zone di C di completamento è infatti richiesto sempre – salva l'ipotesi residuale di lotti totalmente interclusi dal punto di vista edilizio – lo strumento attuativo.

A corroborare tale esegesi, sovviene l'esame complessivo della disposizione: per le "*restanti zone C, D, F e G*" l'ipotesi di piani già approvati, e con convenzione ancora efficace, in relazione ai quali è ammesso l'avvio e il completamento dell'edificazione, è infatti distinta da quella in esame ed è specificamente disciplinata dai commi successivi dell'art. 15, cit.

10.2. Quanto alla dedotta mancanza di verifica di assoggettabilità a VAS, non giova alla ricorrente invocare l'art 16, comma 5, della l.n.1150 del 1942, come da ultimo modificato, secondo cui "*Lo strumento attuativo di piani urbanistici già sottoposti a valutazione ambientale strategica non è sottoposto a valutazione ambientale strategica né a verifica di assoggettabilità qualora non comporti variante e lo strumento sovraordinato in sede di valutazione ambientale strategica definisca l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti piani volumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste*".

Nel caso in esame il PUC di Bosa non è stato sottoposto a VAS e quindi, secondo l'appellante, lo strumento attuativo in esame doveva essere sottoposto a verifica di assoggettabilità a VAS.

Va tuttavia osservato che la richiamata disposizione della l.u. fondamentale va coordinata con l'art.6, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 152 del 2006 secondo cui "*Fatto salvo quanto disposto al comma 3, viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi*:

a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV del presente decreto;

b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni".

Inoltre, secondo il comma 3 "*Per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento*".

Anche la verifica di assoggettabilità a VAS presuppone pertanto che il piano sia il "quadro di riferimento" di opere soggette a VIA ovvero che richiedano l'espletamento della VINCA.

10.2.1. Nel caso in esame, l'appellante sostiene che il Piano prevede la realizzazione di un centro commerciale, ipotesi contemplata nell'Allegato IV

alla parte II, del Codice dell'ambiente.

Nello stesso senso, è la deliberazione della Giunta regionale sarda n. 34/33 del 7 agosto 2012, par. 7 lettera b) dell'allegato B1 in cui si prevede che la costruzione dei centri commerciali di cui al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 sia assoggettabile a VIA/VAS.

L'appellante tuttavia non ha saputo indicare in quale parte del progetto di Piano sia prevista la realizzazione di un centro commerciale il quale, a norma del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, è definito quale "*media o grande struttura di vendita nella quale più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente. Per superficie di vendita si intende quella risultante dalla somma delle superfici di vendita degli esercizi al dettaglio presente*".

Nel caso in esame (stando a quanto si legge nella Relazione generale in atti) sono previste due medie strutture di vendita distinte tra loro che non possiedono le caratteristiche di un centro commerciale.

L'appellante non ha in alcun modo confutato quanto risulta dagli elaborati di Piano né è stata in grado di dimostrare che l'area di intervento prevede opere soggette a VINCA o comunque sia inclusa in un SIC o ZPS.

Correttamente pertanto, il primo giudice, ha ritenuto che nella fattispecie in esame trovino piana applicazione le Linee Guida regionali per la Valutazione Ambientale Strategica dei Piani Urbanistici Comunali del 2010, le quali al chiariscono al par. 2.2.1 "Verifica di assoggettabilità" (pagg. 26-27) che "*Non sono da sottoporre a procedura di verifica*: […] *i piani attuativi conformi ai relativi piani urbanistici comunali non sottoposti a VAS, purché non contengano opere soggette alle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale o a Valutazione di Incidenza, secondo la vigente normativa*".

10.3. Per quanto riguarda la possibilità di insediare volumetrie commerciali in zona C, non è contestato che la declaratoria delle zone C prevista dal decreto Assessoriale n. 2266/U del 1983 (c.d. "decreto Floris") sia stata applicata dalla Regione Sardegna nel senso di consentire che nelle zone di espansione

residenziale possano essere allocati volumi aventi destinazioni differenti a condizione che la volumetria residenziale rimanga, comunque, prevalente.

Il primo giudice ha fatto rilevare che "*la variazione della volumetria con destinazione residenziale in volumetria commerciale non ha determinato una prevalenza di quest'ultima, giacché, come emerge dai dati urbanistici dell'intervento riportati anche nella delibera C.C. n. 50/2022, nell'ambito del volume complessivo di mc 32.820 il volume residenziale corrisponde a mc. 13.975 e quello commerciale a mc 12.000, sicché il volume residenziale rimane comunque prevalente (v. Relazione istruttoria di accompagnamento alla variante, sub doc. 22 del Comune, in particolare pag. 5 e pag. 7)*".

Non è conferente invece il diverso calcolo proposto dalla ricorrente la quale ha fatto riferimento all'intero volume previsto dalla zona omogenea (rispetto al quale la volumetria residenziale è inferiore al 50%, attestandosi sul 42%), senza considerare che la "prevalenza" ha un senso rispetto alle categorie urbanisticamente rilevanti (elencate all'art. 23 – *ter* del d.P.R. n. 380 del 2001 e all'art. 11 della l.r. n. 23 del 1985), tra le quali non figurano i servizi pubblici, il verde, la viabilità etc. che sono funzionali e strumentali rispetto ad esse e che rientrano invece nel diverso concetto degli standard urbanistici.

Va soggiunto che il ricorrente ha annesso i 1.875 mc di servizi per la residenza previsti dalla variante al volume commerciale (ottenendo così una volumetria complessiva di 14.374 mc, superiore ai 13.975 mc destinati alla residenza) senza considerare che i suddetti 1.875 mc, semmai, andrebbero aggiunti al volume residenziale, in quanto strettamente connessi alla residenza, secondo i parametri delineati dal c.d. decreto "Floris".

10.5. La motivazione delle scelte urbanistiche implicate dall'approvazione dello strumento urbanistico in esame si ricava dalle linee generali di impostazione della variante come sintetizzate nella Relazione generale, in cui si spiega che la crisi finanziaria del 2008 ha avuto effetti "*devastanti" sul settore immobiliare, e quindi anche sulla lottizzazione originaria, portando "al collasso delle vendite di quanto già realizzato e al "congelamento" della concessione edilizia ottenuta nel 2009 per il secondo lotto residenziale.*

In secondo luogo nel giugno del 2013 veniva definitivamente adottato il Piano Stralcio per le Fasce Fluviali (PSFF) che, di fatto, rendeva irrealizzabile la lottizzazione così come approvata e regolarmente corredata di studio di compatibilità idraulica ai sensi del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) vigente all'epoca di approvazione del PDL.

Questo ultimo fattore comportava un danno enorme non solo per i lottizzanti ma anche per il Comune che non potendo richiedere il rispetto della Convenzione, mancandone il presupposto, si sarebbe dovuto rassegnare a non poter contare sui servizi legati a questa e soprattutto a un'adeguata sistemazione urbanistica di quello che è l'ingresso principale della cittadina. [...]".

Per quanto riguarda gli obiettivi della variante il Comune ha precisato che "*La crisi che ha investito il mercato immobiliare e la nuova perimetrazione delle aree di pericolosità, derivante dalla variante al PAI, inducono a un ridimensionamento e a una revisione del PDL che contemperi sia gli interessi pubblici che quelli privati come è giusto avvenga in una convenzione urbanistica di per sé atto "inter pares*".

La variante si pone i seguenti obiettivi:

1. Riduzione della volumetria complessiva abbassando l'indice territoriale da 1,25 mc/mq a 1,00 mc/mq

2. Aumento delle superfici relative alle aree di cessione

3. Spostamento delle aree edificabili a monte dell'originaria ubicazione 4. Realizzazione di una vasta area per parcheggi in grado di attutire la pressione del traffico veicolare sul centro abitato

5. Creazione di un'area per servizi pubblici in cui, oltre ai volumi prescritti dagli standard urbanistici, possano trovare spazio strutture ludiche e punti di ristoro

6. Mantenimento di un'ampia fascia di verde pubblico lungo tutto il confine con la strada statale 129 bis

7. *Realizzazione di un nuovo accesso alla lottizzazione dalla Via Amsicora*

8. Conversione delle volumetrie destinate a servizi connessi in volumetrie destinate a strutture commerciali

Per raggiungere il primo obiettivo si rinuncia alla residua volumetria residenziale stanti le attuali condizioni del mercato.

L'aumento delle superfici in cessione si ottiene con lo spostamento delle aree edificabili e la conseguente riduzione della superficie destinata a viabilità.

L'accorpamento della superficie fondiaria destinata alle strutture commerciali permette la creazione di una vasta area per parcheggi sia pubblici che privati ma da concedersi ad uso pubblico.

L'ampiezza dell'area per servizi pubblici, posizionata a monte dell'area commerciale, consente di raggiungere l'obiettivo di cui al quinto punto.

Arretrando i parcheggi previsti nel PDL vigente si ottiene una fascia verde di profondità tale da costituire un filtro nei confronti della viabilità della SS 129 bis.

La creazione di un nuovo accesso dalla Via Amsicora, da realizzarsi su area pubblica previa autorizzazione del Comune, oltre a quello previsto dalla strada statale permetterà di alleggerire il traffico su quest'ultimo che potrà, eventualmente, essere ridotto nelle dimensioni con la creazione di un senso unico in ingresso.

Con la deliberazione della Giunta Regionale n. 52/22 del 22.11.2017 si sono ridotte le possibilità di utilizzo delle superfici per servizi connessi ma, nel contempo, si è abbassata la loro percentuale dal 20 al 5% del volume complessivamente previsto nei piani attuativi (articolo 16 comma 1 Legge Regionale 1/2019).

Un parere fornito dalla Direzione Regionale dell'Assessorato EE.LL.F.U. in data 17.10.2018 ha chiarito inoltre che il D.A.EE.LL.F.U. N. 2266/U del 20/12/1983 prevede espressamente che nelle zone di espansione residenziale possono essere allocati volumi aventi destinazioni differenti da quella residenziale a condizione che la volumetria residenziale rimanga comunque prevalente.

In base alle considerazioni sopra riportate è possibile prevedere un'area commerciale che al momento è l'unica ad avere possibilità di collocazione sul mercato immobiliare [...]"

10.5.1. Giova altresì richiamare i principi consolidati nella giurisprudenza amministrativa secondo cui:

- le scelte di pianificazione urbanistica sono caratterizzate da ampia discrezionalità e costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità;

- in occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, le decisioni dell'Amministrazione riguardo alla destinazione di singole aree non necessitano di apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali - di ordine tecnico discrezionale - seguiti nell'impostazione del piano stesso (cfr. Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 22 dicembre 1999, n. 24, nonché*, ex multis*, Cons. Stato, IV, 19 novembre 2018, n. 6483; id., 28 giugno 2018, n. 3987).

In questo caso, infatti, viene in considerazione una aspettativa generica del privato alla non *reformatio in peius* delle destinazioni di zona edificabili, cedevole dinanzi alla discrezionalità del potere pubblico di pianificazione urbanistica, ed analoga a quella di ogni altro proprietario di aree che aspiri ad una utilizzazione più proficua del proprio immobile.

Inoltre:

- l'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710);
- la motivazione delle scelte urbanistiche, sufficientemente espressa in via generale, è desumibile sia dai documenti di accompagnamento all'atto di pianificazione urbanistica, sia dalla coerenza complessiva delle scelte effettuate dall'Amministrazione comunale (Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2014, n. 1459);
- una motivazione "rafforzata" è richiesta solo in presenza di superamento degli standard urbanistici minimi, di una convenzione di lottizzazione ancora efficace o di un accordo equivalente, di pronunce di annullamento di diniego di permesso di costruire o di silenzio inadempimento, passate in giudicato (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 4343 del 25 giugno 2019).

10.5.2. Quanto al rilievo secondo cui l'inserimento di due medie struttura di vendita in zona C altererebbe l'equilibrio complessivo del PUC, esso è rimasto del tutto generico, quantomeno ai fronte dei calcoli analiticamente esposti

nella Relazione generale alla variante da cui risulta che, per un verso, sono state fortemente ridimensionate le volumetrie dell'originario Piano di lottizzazione e, per altro verso, sono stati significativamente implementati gli standards urbanistici, non soltanto per le esigenze indotte dall'inserimento delle strutture commerciali ma, più in generale, per quelle dell'intero comparto.

Né vi è contraddizione tra il riconoscimento da parte del T.a.r. della legittimazione ad agire dell'appellante – in virtù della *vicinitas* commerciale - ed il riscontro della legittimità dell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica.

10.6. Le censure relative alla violazione dell'art. 20, commi 5 e 8, della l.r. n. 45 del 1989 in materia di adeguamento al PAI sono smentite dalla documentazione in atti da cui risulta che il Comune ha operato in conformità della richiamate disposizione e dell'art. 8, delle NTA allegate al PAI secondo cui "*Indipendentemente dall'esistenza di aree perimetrate dal PAI, in sede di adozione di nuovi strumenti urbanistici anche di livello attuativo e di varianti generali agli strumenti urbanistici vigenti i Comuni - tenuto conto delle prescrizioni contenute nei piani urbanistici provinciali e nel piano paesistico regionale relativamente a difesa del suolo, assetto idrogeologico, riduzione della pericolosità e del rischio idrogeologico - assumono e valutano le indicazioni di appositi studi di compatibilità idraulica e geologica e geotecnica, predisposti in osservanza dei successivi articoli 24 e 25, riferiti a tutto il territorio comunale o alle sole aree interessate dagli atti proposti all'adozione. Le conseguenti valutazioni comunali, poste a corredo degli atti di piano costituiscono oggetto delle verifiche di coerenza di cui all'articolo 32 commi 3, 5, della legge regionale 22.4.2002, n. 7 (legge finanziaria 2002)*".

Nel caso in esame, l'iter della variante – per quanto di interesse – viene sintetizzato nella delibera di approvazione del Piano n. 50 del 2022, in cui si ricorda che;

- l'adozione definitiva del Piano Stralcio per le Fasce Fluviali (PSFF), ha compromesso il completamento della lottizzazione originariamente approvata ancorché corredata dello studio di compatibilità idraulica ai sensi del Piano

Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) vigente all'epoca di approvazione del PdL;

- con deliberazione del Consiglio Comunale n. 45 del 23 novembre 2020 è stata adottata apposita variante con la quale si è ridefinita la perimetrazione a seguito di studi di maggior dettaglio delle aree di pericolosità idraulica previste dal PAI;

- il Segretario Generale dell'Autorità di Bacino ha provveduto ad indire, previa comunicazione (nota prot. n. 5126 del 18.05.2021 pubblicata sul BURAS n. 32 del 27.05.2021) ai soggetti istituzionalmente interessati, la Conferenza Operativa prevista dalle Direttive di cui alla Deliberazione del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino n. 1 del 4 dicembre 2020;

- che facendo seguito all'iter, consultazioni, osservazioni e integrazioni è stata approvata con determinazione n. 222 Protocollo n.11775 del 11/11/2021, ai sensi degli artt. 8 e 37 delle Norme di Attuazione del PAI ed in attuazione delle Direttive approvate dal Comitato Istituzionale dell'Autorità di bacino con deliberazione n. 1 del 4 dicembre 2020, la variante al PAI delle aree a pericolosità idraulica del Comune di Bosa in loc. Santa Caterina in sinistra idraulica del fiume Temo, limitatamente all'area di studio, di cui alla Deliberazione del Comune di Bosa n. 45 del 23.11.2020.

L'approvazione definitiva del PdL è quindi intervenuta dopo l'approvazione definitiva della variante al PAI.

Inoltre, l'appellante non ha fornito alcun principio di prova dell'ipotizzata eventuale, perdurante incoerenza tra il Piano approvato e il PAI.

10.7. Del tutto generica e, comunque, priva di qualsivoglia supporto probatorio, è infine la censura secondo cui la celerità dei tempi di approvazione del Piano in esame sarebbe in realtà sintomatica dello sviamento della funzione amministrativa.

11. In definitiva, per quanto sopra argomentato, l'appello deve essere respinto.

Ne consegue l'improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, dell'appello incidentale.

12. La complessità della vicenda induce a ritenere la susssistenza dei presupposti di legge pre la compensazione integrale tra le parti delle spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, così provvede:

- respinge l'appello principale;
- dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse l'appello incidentale;
- compensa tra le parti le spese del grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

L'ESTENSORE	**IL PRESIDENTE**
Silvia Martino	**Luigi Carbone**

IL SEGRETARIO