



REPUBBLICA ITALIANA

Sent.n. 2049/2007

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Ric.n.604/2006

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

DELLA SARDEGNA - SEZIONE SECONDA

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 604/2006 proposto dalla signora Gubert Anna, rappresentata e difesa dall'avvocato Pietro Corda ed elettivamente domiciliata in Cagliari, via Einstein n.7, presso lo studio dell'avv. Giuseppe Del Rio;

contro

- Il Comune di Golfo Aranci, in persona del Sindaco in carica, non costituitosi in giudizio;

- La Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Prof. Paolo Carrozza, Prof. Vincenzo Cerulli Irelli, Graziano Campus e Gian Piero Contu, ed elettivamente domiciliata in Cagliari, viale Trento n. 60, presso l'ufficio legale dell'Ente;

per l'annullamento

col ricorso principale e con i primi motivi aggiunti:

- 1) dell'atto del 5 giugno 2006 prot. n. 6948 con il quale il Responsabile del Servizio Ufficio Tecnico – Servizio Urbanistica del Comune di Golfo Aranci ha sospeso ogni determinazione in merito alla concessione edilizia richiesta dalla ricorrente il 30 gennaio 2006 – Pratica n. 7/06 – per opere di miglioramento fondiario con annessa struttura agricola e residenza – in applicazione immediata dell'art.

83 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Paesaggistico Regionale adottato con deliberazione 24 maggio 2006 n. 22/3 della Giunta Regionale;

2) di ogni altro atto comunque presupposto, connesso e conseguente e, in particolare:

a) della deliberazione n. 22/3 del 24/5/2006;

b) in particolare delle provvisorie “misure di salvaguardia”, ex articolo unico l. 3/11/1952 n. 1902, previste dalle Norme Tecniche di Attuazione del P.P.R. adottato, ed in special modo di quella misura prevista all’ultimo comma dell’art. 83 delle stesse N.T.A.;

e con i secondi motivi aggiunti:

3) del Piano Paesaggistico Regionale, Piano Ambito Omogeneo della Regione Autonoma della Sardegna, adottato con deliberazione 24 maggio 2006, n. 22/3 della Giunta Regionale ed approvato con deliberazione 5 settembre 2006 n. 36/7 della stessa Giunta Regionale e delle stesse deliberazioni di adozione e di approvazione;

4) del decreto n. 46 del 24 maggio 2006, col quale il Presidente della Regione Sardegna ha disposto la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del “Testo normativo approvato dalla Giunta regionale con propria deliberazione n. 22/3 del 24 maggio 2006”;

5) del decreto 7 settembre 2006 n. 82 col quale il Presidente della Regione Sardegna ha disposto la pubblicazione nel B.U.R.A.S. della deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006 di approvazione del Piano Ambito Omogeneo, e delle relative Norme Tecniche di Attuazione”;

6) di ogni altro atto comunque presupposto, connesso e conseguente e, in particolare, degli atti indicati in ricorso, con speciale riferimento all'art. 83 delle N.T.A. ed agli artt. 15, comma 4 e 11 delle stesse N.T.A. ai quali esso fa riferimento.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio della Regione Autonoma della Sardegna;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

NOMINATO relatore per la pubblica udienza dell'11 luglio 2007 il consigliere Grazia Flaim;

UDITI altresì gli avvocati delle parti come da separato verbale;

RITENUTO in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Col ricorso principale integrato dai primi motivi aggiunti del 26.07.2006 la ricorrente, con istanza 20 gennaio 2006, pratica edilizia n. 7/06, chiedeva al Comune di Golfo Aranci la concessione edilizia per la realizzazione, in un fondo rustico di sua proprietà, delle opere di miglioramento fondiario con annessa struttura agricola e residenza. Nella stessa data, con istanza separata, la ricorrente chiedeva l'autorizzazione paesaggistica di competenza regionale.

Con atto 10 febbraio 2006 Prot. n. 1742 il Comune di Golfo Aranci chiedeva documentazione integrativa. Con atto Prot. 3834 del 22/03/2006 il Comune comunicava che la Commissione Edilizia aveva espresso parere

favorevole e chiedeva elementi integrativi per l'emissione della concessione edilizia fra i quali l'autorizzazione dell'ufficio Tutela del Paesaggio regionale.

Con determinazione n. 322 del 20 marzo 2006 la Regione rilasciava la richiesta autorizzazione paesaggistica.

Con atto Prot. n. 6948 del 5 giugno 2006 il Responsabile del Servizio Ufficio Tecnico-Servizio Urbanistica del Comune di Golfo Aranci sospendeva ogni determinazione in ordine alla richiesta di concessione edilizia per contrasto con le disposizioni dell'art. 83 delle N.T.A. del PPR adottato con deliberazione 24 maggio 2006 n. 22/3 della Giunta Regionale.

Con deliberazione 5 Settembre 2006 n.36/7, la Giunta Regionale ha approvato il PPR e, con decreto 7 Settembre 2006, n.82, il Presidente della Regione ne ha disposta la pubblicazione al fine della entrata in vigore del PPR stesso.

A sostegno del gravame la ricorrente ha proposto le seguenti censure:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 3, D.lgs 6 giugno 2001 n. 380, in quanto la richiesta di concessione non contrasterebbe con alcuno strumento urbanistico adottato;

2) Falsa applicazione dell'art. 83 delle N.T.A. del P.P.R. adottato, in quanto la norma è diretta ai comuni e la misura di salvaguardia in essa prevista non sarebbe efficace, trattandosi di piano adottato.

3) Violazione dell'art. 14 L.R. 22 Dicembre 1989 n. 45. Eccesso di potere per illogicità, falsità dei presupposti e difetto di motivazione, poiché le eccezionali misure di salvaguardia che la giunta regionale può adottare

andrebbero opportunamente motivate;

4) Violazione dell'art. 11 L.R. 45/1989, nel testo modificato dall'art. 2 L.R. 25 novembre 2004 n. 8. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e difetto di motivazione, per mancato esame delle osservazioni ;

5) Illegittimità derivata;

MOTIVI AGGIUNTI:

6) Violazione dell'art. 11 L.R. 22 Dicembre 1989 n. 45, nel testo introdotto dall'art. 2 L.R. 25 novembre 2004 n. 8, in quanto il legislatore regionale avrebbe escluso l'applicazione delle misure di salvaguardia;

7) Violazione dell'art. 11, comma 3, L.R. 45/1989, nel testo introdotto dall'art. 2 L.R. 8/2004, sempre sulle osservazioni e sul parere del CTRU;

8) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 L.R. 25 Novembre 2004 n. 8, anche in relazione agli artt. 135 e 143 del D.Lgs 22 Gennaio 2004 n. 42. Eccesso di potere per illogicità, difetto di motivazione e sviamento, sui profili di illegittimità dell'art. 83 delle NTA;

Coi secondi motivi aggiunti depositati in data 12 Dicembre 2006 la ricorrente ha esteso il gravame con i seguenti ulteriori motivi:

9) Incompetenza. Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 L.R. 22 Dicembre 1989 n. 45, nel testo introdotto dall'art. 2 L.R. 25 novembre 2004 n. 8. Violazione dell'art. 27 dello Statuto Speciale della Sardegna, approvato con L.C. 26 Febbraio 1948 n. 3;

10) Violazione delle linee guida per l'elaborazione del P.P.R.. Eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di istruttoria e di presupposti, difetto di motivazione, per mancata attivazione dell'intesa con le

amministrazioni centrali;

11) Violazione dell'art. 11 L.R. 45/1989. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Violazione degli artt. 3, 27 e 42 dello Statuto Speciale della Sardegna, per viziata partecipazione al procedimento del comitato scientifico;

12) Violazione dell'art. 11 L.R. 45/1989. Eccesso di potere per falsità dei presupposti, difetto di istruttoria, contraddittorietà e difetto di motivazione, per incompletezza nell'esame delle osservazioni evidenziando errori cartografici nei tematismi dell'assetto insediativo;

13), 14) Violazione dell'art. 11 L.R. 45/1989. Eccesso di potere per falsità dei presupposti, illogicità, contraddittorietà e difetto di motivazione;

Violazione dell'art. 11, comma 3, L.R. 45/1989, nel testo introdotto dall'art. 2 L.R. 8/2004. Eccesso di potere per falsità dei presupposti. Ancora in tema di esame delle osservazioni, di incompletezza dei pareri, di illegittimità di alcune delle motivazioni di rigetto

15) Violazione dell'art. 11 L.R. 45/1989. Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione, sulle modalità e tempi di introduzione di ulteriori modifiche dopo la conclusione del procedimento;

16) Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 L.R. 45/1989, dell'art. 144 D.Lgs 22 gennaio 2004 n. 42 e dell'art. 18 L.R. 22 agosto 1990 n. 40. Eccesso di potere per falsità dei presupposti; si contestano le modalità di coinvolgimento dei comuni e di svolgimento delle conferenze di copianificazione;

17) Violazione dell'art. 145 D.Lgs 42/2004, sulla mancata previsione di misure di coordinamento con strumenti di pianificazione territoriale;

18) Violazione dell'art. 11 L.R. 45/1989. Eccesso di potere per falsità dei presupposti, illogicità e difetto di motivazione; si contesta l'esistenza di due distinti pareri della Commissione non esaminati dalla giunta;

19) Violazione dell'art. 11 L.R. 45/1989. Eccesso di potere per difetto di motivazione, sull'adeguamento, a procedimento concluso ai d.lgs 156 e 157 pubblicati su GU del 27 aprile 2006;

20) Illegittimità derivata dei decreti di adozione e di approvazione ;

21) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 L.R. 8/2004, anche in relazione agli artt. 135 e 143 del D.Lgs. 42/2004. Violazione dell'art. 11 L.R. 45/1989. Eccesso di potere per illogicità, difetto di motivazione e sviamento; riprendendo l'VIII motivo di ricorso del quale il presente costituisce integrazione, si è censurato, l'articolo 83 delle Norme Tecniche di Attuazione del P.P.R. nella versione adottata ed in quella, modificata, approvata.

Il Comune di Golfo Aranci non si è costituito in giudizio mentre si è costituita la Regione contestando in fatto e in diritto la fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto, con un'ampia e dettagliata memoria.

Alla pubblica udienza del 11 Luglio 2007 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

DIRITTO

Parte ricorrente, affermando di aver presentato al comune di Golfo Aranci una richiesta di concessione edilizia per opere di miglioramento fondiario con annessa struttura agricola e di residenza, ha impugnato, con il ricorso principale e con i primi motivi aggiunti, sia l'atto con cui il comune ha

sospeso ogni determinazione in merito alla sua richiesta, in applicazione immediata dell'art. 83 delle NTA del piano paesaggistico regionale adottato, sia lo stesso provvedimento di adozione del PPR delibera GR n.22/03 del 24 maggio 2006; con i secondi motivi aggiunti è stato poi impugnato il provvedimento di approvazione dello stesso piano, deliberazione della G.R. n. 36/7 del 5 settembre 2006.

Nei confronti dell'atto, con cui il Comune, ai sensi dell'art.12, comma 3 del D.Lgs. 6 giugno 2001 n. 380, ha sospeso ogni determinazione per assertedo contrasto con le disposizioni dell'art. 83 delle NTA, parte ricorrente deduce che la norma di salvaguardia sarebbe stata applicata illegittimamente, in quanto nella specie non vi sarebbe alcun contrasto con “ uno strumento urbanistico adottato”, che l'art. 83 conterrebbe prescrizioni di non immediata applicazione, comportanti solo l'obbligo per i comuni di adeguarsi al PPR, che la previsione di salvaguardia contenuta nel terzo comma dell'art. 83 sarebbe inefficace essendo contenuta in un atto di pianificazione solo adottato e che, in ogni caso, le misure di salvaguardia, in quanto norme di natura eccezionale, debbono derivare da un'espressa disposizione di legge.

In merito a tale impugnativa, per la parte in cui possa permanere un residuo interesse della ricorrente all'annullamento dell'atto anche dopo l'approvazione del PPR, il collegio non può che confermare quanto già anticipato in fase cautelare in una vicenda contenziosa identica (cfr. ord. nn.338 e 345 del 7/9/2006 su ricorsi n. 720/2006 e 724/2006).

Posto che le misure di salvaguardia, come rilevato dalla ricorrente, debbono trarre legittimazione da una fonte legislativa, e considerato che la norma

irritualmente invocata dal comune non trova nella specie applicazione, la disposizione da cui deriva il potere di sospendere ogni determinazione su istanze di concessione, in presenza di norme del piano paesaggistico adottate, è l'art. 11 della legge regionale n. 45/89 nel testo vigente dopo le modifiche introdotte, ad alcuni commi, dall'art.2, primo comma della legge regionale n.8/2004 .

Piu' specificamente, l'art. 144 del D.Lgs. n. 42/2004, come modificato dal DLgs. 156/2006, prevede che le regioni possano stabilire mediante apposite norme di legge, misure di salvaguardia per le aree e gli immobili sottoposti a tutela paesaggistica, valevoli a far data dalla adozione o approvazione preliminare del Piano.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della ricorrente, l'art. 2 1° comma, della L.R. 25 novembre 2004 n. 8 si è limitato a modificare: “le procedure di redazione della proposta, adozione e approvazione del PPR previste dall'art. 11 della L.R. 22.12.1989 n. 45“ e succ. mod. (commi da 2 a 7), senza incidere sulla vigenza del comma 8 dello stesso art. 11, nel quale si dispone che: “Dalla data di adozione e fino all'approvazione definitiva della G.R. trovano applicazione le misure di salvaguardia di cui alla L. 3.11.1952 n. 1902 e successive modifiche”. La scelta di lasciare in vigore la relativa previsione a suo tempo formulata per regolare la procedura dei Piani territoriali Paesistici sta a dimostrare la volontà di applicare le misure di salvaguardia anche al nuovo Piano Paesistico Regionale.

Pertanto, in base al comb. disp. dell'art. 2 (1° comma) della L.R. n. 8/2004 e dell'art. 11 della L.R. n. 45/89 nella parte non abrogata, nella Regione Sardegna è tuttora in vigore una norma di legge, coerente con le previsioni

del T.U. n. 42/2004, che attribuiscono alle regioni la facoltà di introdurre misure di salvaguardia a tutela dei Piani Paesistici adottati.

Questa è la ricostruzione del quadro normativo, a prescindere dalle originarie intenzioni manifestate dall'organo legislativo in sede di lavori preparatori. Ed invero, sulla base dei canoni interpretativi delle disposizioni di legge, non si individuano nel complesso normativo richiamato elementi testuali, logici o sistematici da cui dedurre la volontà espressa o tacita di abrogazione del comma 8 dell'art. 11 della L.R. 45/89.

Si rinviene, invece, nel contesto della stessa L.R. n. 8/2004, un elemento testuale, a favore della ricostruzione del quadro normativo fatta propria dal tribunale, rappresentato dall'art. 9 intitolato "abrogazione e sostituzioni", in cui al 1° comma l'art. 11 non è menzionato, circostanza che conferma ulteriormente la scelta di lasciare in vigore la parte di norma non espressamente modificata.

La conseguente disciplina, applicabile nella regione Sarda appare, infine, coerente con i principi generali ispiratori della legislazione statale, secondo i quali è obbligatoria la sospensione delle norme di gestione del territorio in contrasto con le scelte di pianificazione paesaggistica o urbanistica adottate e fino alla loro definitiva approvazione.

E' appena il caso quindi di rammentare il generale principio secondo il quale, nel dubbio, va privilegiata l'interpretazione del quadro normativo che si configuri coerente con la regola di diritto deducibile dalle fonti di rango superiore e con quella stabilita nella costituzione.

Il ricorso principale, nella parte relativa alla richiesta di annullamento dell'atto soprassessorio, va dunque rigettato.

Con il medesimo ricorso principale e con i primi motivi aggiunti sono dedotte, inoltre specifiche censure contro il piano adottato, dirette ad evidenziare vizi del procedimento di formazione dello strumento di pianificazione paesaggistica.

Tali censure peraltro sono state reiterate anche nei secondi motivi aggiunti, con cui si impugna il provvedimento di approvazione definitiva del piano stesso, sicchè la loro trattazione può essere fatta contestualmente.

Prima di affrontare le questioni poste con il ricorso è opportuno premettere alcune considerazioni di carattere generale.

Il provvedimento con il quale è stato approvato il piano paesaggistico regionale, oggetto dell'attuale controversia, è stato concepito in un contesto storico e giuridico che merita una attenta considerazione, poichè è da tale ambito complessivo che il giudice deve trarre gli strumenti di valutazione dell'azione amministrativa conclusa dalla regione.

In punto di fatto, è appena il caso di rammentare che nel novembre del 2003, di seguito all'annullamento dei precedenti strumenti regionali di pianificazione del paesaggio - approvati in base alla legge regionale 22 dicembre 1989 n.45, e risalenti al 1993 - già sancito da decisioni su ricorsi straordinari al Capo dello Stato, anche questo Tribunale ha annullato quasi tutti i rimanenti piani territoriali paesistici, facendo proprie le motivazioni del parere del Consiglio di Stato (sez.II parere 20 maggio 1998, n.548/98), secondo il quale tali strumenti erano nel complesso censurabili perché venivano "ammessi anche in aree meritevoli della massima tutela usi palesemente incompatibili con il grado di protezione ritenuto necessario per le medesime" e perché veniva snaturata la funzione del piano escludendo

dal regime autorizzatorio una ampia serie di interventi (tabella degli usi compatibili). In sintesi i piani sono stati annullati in toto perché tendenzialmente impostati ad una concezione urbanistica e di sfruttamento del territorio, piuttosto che al fine di orientarne la disciplina ad una ragionevole tutela. Si rammenta che tali piani come affermato dall'art.1 delle NTA avevano efficacia vincolante, oltre che nella fascia costiera dei 2 chilometri dalla linea di battigia, nelle sole zone soggette a vincolo paesaggistico ex lege 1497/1939 e 431/85, mentre per le restanti zone costituivano, stante la legislazione vigente all'epoca, un mero "quadro di riferimento territoriale", alle cui previsioni i comuni non erano tenuti ad adeguarsi.

Ne è, comunque, derivato che, eliminato lo strumento sovraordinato, hanno riacquisito vigore nei vari comuni della Regione, nella maggioranza dei casi, strumenti di governo del territorio, in genere programmi di fabbricazione – in quanto pochissime amministrazioni avevano adottato Piani urbanistici comunali adeguati ai sia pur larghi canoni di tutela previsti dai piani annullati- concepiti in un'epoca storica, anni settanta, in cui ogni amministrazione locale si era determinata, con i propri piani comunque ritualmente approvati, nel senso di favorire un ampio sfruttamento delle coste comprese nel proprio territorio a fini turistici, attraverso la promozione di edilizia residenziale privata, per lo più attuabile tramite lo strumento delle lottizzazioni.

Tali previsioni seppure legittimamente in vigore si ponevano in contraddizione con i principi deducibili dei giudicati formati sugli strumenti sovordinati, in quanto riconosciuti non coerenti con una corretta

tutela del paesaggio.

La Regione, come è noto, ha quindi provveduto a dettare provvedimenti di salvaguardia, che la difesa del ricorrente ha giustamente e complessivamente richiamato, ed ha poi approvato la legge regionale n. 8 del 25 novembre 2004, avviando uno studio del territorio diretto a porsi come presupposto per la rapida adozione di un nuovo strumento di pianificazione paesaggistica.

Gli esiti di tale lavoro ricognitivo sono stati riversati nella documentazione (relazioni tecniche, cartografie, relazione generale) allegata al piano paesaggistico, e sono la oggettiva dimostrazione dello svolgimento di uno studio approfondito e dettagliato del territorio sardo mai in precedenza condotto con tanta accuratezza e specificità.

Della consistenza e rilevanza degli esiti dell'istruttoria hanno dato atto, nella fase di adozione e di approvazione del piano tutti gli organi titolari di specifiche competenze, anche appartenenti alla minoranza politica (cfr. tra l'altro le premesse alle osservazioni della minoranza della Quarta commissione consiliare), i quali hanno condiviso e fatto proprie le risultanze oggettive acquisite attraverso il lavoro congiunto di esperti e di funzionari.

Si tratta di informazioni che assumono primaria importanza nella verifica di congruità della pianificazione territoriale, perché hanno la funzione di illustrare, con metodologie all'avanguardia, lo stato di fatto nelle sue varie componenti, il cd sistema informativo territoriale, sicchè i relativi dati, in quanto allegati ai provvedimenti di adozione e poi di approvazione della Giunta, ne sono parte integrante e consentono la valutazione a posteriori

della logicità delle scelte effettuate e della coerenza tra analisi delle caratteristiche del territorio regionale e relativa previsione pianificatoria di natura paesaggistica o di regime d'uso di beni meritevoli di tutela. A prescindere dalle eventuali possibili incongruenze ed imprecisioni rispetto al reale stato dei luoghi, tra l'altro segnalate dalla stessa Commissione consiliare, giustificabili con la ponderosità del lavoro svolto, o con la differenza di scala delle planimetrie, le risultanze del processo di ricognizione delle caratteristiche di tutto il territorio regionale, in quanto certificate come conformi agli originali, vanno quindi considerate **la “base forte”** su cui effettuare eventuali valutazioni di eventuali profili di legittimità dedotti nei vari giudizi.

Sul piano giuridico, rappresenta fulcro decisivo e determinante, oltre alle norme riguardanti il paesaggio prodotte in ambito internazionale e comunitario richiamate nelle premesse delle linee guida, l'entrata in vigore di due sistemi normativi che, seppure con grave ritardo hanno dato applicazione all'art. 9 della costituzione: la legge 9 gennaio 2006 n.14 di ratifica della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze fin dal 20 ottobre 2000, ed il codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 22/1/2004, n.42 e D.lgs.24/3/2006, n.157), che hanno introdotto e recepito alcuni principi fondamentali nella materia di salvaguardia, gestione e pianificazione dei paesaggi, dai quali, per scelta del legislatore nazionale, ormai nessuna amministrazione comunale può prescindere nel regolare lo sviluppo del proprio territorio e l'edificabilità dei suoli.

Dall'insieme di tali norme, senza voler essere esaustivi, attesa la complessità del quadro generale, emergono alcuni principi basilari che già,

in special modo la legge Galasso (n.431/85) e la Corte Costituzionale avevano colto, nel corso degli anni '80 (ex multis n.151/86,182 e 183/86, 39/86), quello secondo cui, per un verso, il paesaggio, valore “ primario” ed “assoluto”(corte cost. n.367/2007) non è però un valore immateriale e non è frutto di una pura percezione soggettiva, priva di elementi oggettivi, ma rappresenta una concreta rappresentazione della struttura del territorio, che deve godere di una considerazione acquisita nel tempo, frutto di una maturazione culturale: “ il concetto di paesaggio indica , innanzi tutto la morfologia del territorio, riguarda cioè l’ambiente nel suo aspetto visivo” (corte cost. cit n. 367/2007; per altro verso, quello che la sua salvaguardia non si identifica con la ricerca del più alto grado di “naturalità”, ma piuttosto nel mantenimento del rapporto uomo-ambiente, tipico dell’identità culturale che il paesaggio rappresenta: i beni paesaggistici costituiscono parte del “patrimonio culturale” (art. 2 codice Urbani); .

Un ulteriore elemento di assoluta novità nella legislazione italiana, acutamente colto da parte della dottrina, le cui considerazioni il collegio condivide, è rappresentato dal superamento del concetto di “vincolo paesaggistico”.

Il regime della “bellezza naturale”, destinata all’immodificabilità, si caratterizzava per la previsione di particolari modalità di conformazione del bene, con imposizione di peculiari destinazioni, che si risolvevano nella prescrizione di un procedimento tecnico di verifica della limitata trasformabilità.

Dopo il Codice Urbani, si sancisce la centralità della pianificazione paesaggistica, vista come tutela dinamica del paesaggio, diretta a definire i

criteri generali di gestione dei beni paesaggistici, e si riconosce la sua attitudine a conformare effettivamente, sul piano sostanziale, il “regime d’uso” di determinate categorie di beni, riducendo gli spazi di discrezionalità in fase di autorizzazione, con previsioni, che per scelta del legislatore, che non appare né incongrua né irragionevole, ma anzi coerente con la gerarchia dei valori sancita dalla carta costituzionale, “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...” (art. 145) .

Sancisce l’art.3 del D.lgs. 42/2004, che la tutela del patrimonio culturale, di cui i beni paesaggistici sono parte, “si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti”

Senza voler richiamare principi ormai ben noti, il piano paesaggistico, quindi, passa dalla funzione di ricognizione unitaria del regime preesistente, rappresentato dai vincoli gerarchicamente sovraordinati, imposti o dalla legge o da altri atti amministrativi, con compiti di mera attuazione della relativa disciplina d’uso - il cd. Piano di direttive, destinato a condizionare ed orientare l’azione dei soggetti pubblici - ad un’obbligatoria funzione attiva ed innovativa, di pianificazione e conformazione dell’intero territorio regionale e dei diritti dei titolari - cd. Piano di prescrizioni, immediatamente vincolante anche per i soggetti privati - che indica le trasformazioni compatibili del territorio e le azioni positive di recupero e riqualificazione specificamente delineata dall’art. 135 del codice Urbani.

E altresì ormai consolidato il principio secondo cui il sistema di tutela del

paesaggio giustifica l'affermazione di limitazioni all'uso della proprietà dei beni tipizzati ed individuati "senza limitarne, peraltro la commerciabilità od una redditività diversa da quella dello sfruttamento edilizio, alla luce dell'equilibrio costituzionale tra gli interessi in gioco, che vede alcune facoltà del diritto dominicale recessive di fronte all'esigenza di salvaguardia dei valori culturali ed ambientali (art.9 cost.) in attuazione della funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma , Cost.) .."(**Cass. Sez.I, 19 luglio 2002, n.10542, Corte Cost. 179/99**). Il codice, su questo versante codifica e rafforza il principio espresso dalla Corte circa la non indennizzabilità dei vincoli generali connessi al carattere paesaggistico del bene.

Un altro punto della nuova legislazione merita di essere evidenziato, quello del rapporto tra piano paesaggistico e strumenti urbanistici.

È pacifico che il codice Urbani ribadisce la prevalenza gerarchica del piano regionale sugli strumenti di pianificazione provinciale e comunale (cfr. art.145, comma 3 " Le previsioni dei piani...sono *cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni*" e "per quanto attiene alla *tutela, sono comunque prevalenti*"). L'art. 145 attribuisce, però, ai comuni una funzione ulteriore, quella di completare le previsioni conformative dettate dalla regione, "*alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio*" laddove la stessa si sia limitata a tratteggiare, per ampie linee, prescrizioni ed indirizzi e quindi la funzione di dettare una disciplina conformativa più aderente all'effettivo stato dei luoghi, purchè ciò non realizzi una inammissibile delega della puntuale individuazione "*degli immobili e delle aree*" oggetto di nuova tutela (art.134, lett.c) che resta affidata alla Regione.

E' recente infatti la riaffermazione da parte della Suprema corte (**corte Cost. n. 182 del 5 maggio 2006**) del principio secondo cui i rapporti tra i due strumenti sono improntati ad un modello "**rigidamente gerarchico**", che è "espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni...paesaggistici sull'intero territorio nazionale"... che "superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali".

Spetta, dunque alla Regione, non solo tipizzare, ma anche individuare in modo puntuale ed inequivoco gli immobili o le aree da sottoporre a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione, con la conseguenza che, laddove il piano non abbia completato tali imprescindibili operazioni, poste a garanzia della certezza dei limiti all'uso dei beni, le relative previsioni, al di là della qualificazione datane nel provvedimento, non possono che assumere la funzione di mera ricognizione, di analisi, di *suggerimento* per "ulteriori previsioni conformative" dei "valori" paesaggistici, riservate all'autonomia dei comuni. Deve infatti essere tenuto presente, quale canone ermeneutico imprescindibile, che la legge delega n. 137/2002 vieta espressamente l'introduzione di "ulteriori restrizioni alla proprietà privata". Il potere conformativo dei comuni su specifici immobili e beni non può, quindi, che riferirsi a quelli cui sia stata previamente riconosciuta la specifica qualificazione paesaggistica dalla fonte gerarchicamente sovraordinata, salvo che non sia la stessa regione a prevedere una sorta di flessibilità per categorie meno rilevanti, con previsioni di salvaguardia fino all'adeguamento .

In particolare, accanto ai concetti di rischio e di vulnerabilità del paesaggio,

accanto al potere di “individuare e tipizzare” immobili ed aree diverse da quelle già tutelate da altri strumenti “con piena coincidenza tra rilevanza paesaggistica e definizione del regime d’uso”, il nuovo piano deve prevedere interventi di valorizzazione e valutazioni ispirate alle “prospettive di sviluppo sostenibile” (art 135, 3 comma lett. d, art.132, secondo comma), concetto quest’ultimo che seppure diretto ad introdurre un collegamento tra protezione del paesaggio e valori economici, non deve tuttavia essere inteso come giustificazione di una recessione “in misura accettabile” del primo rispetto ai secondi.

E’ peraltro evidente che più alto e forte è il livello di incisione sulle modalità di fruizione e di disponibilità del bene individuo o di categorie di beni, più alla scelta di tutela rigorosa deve corrispondere l’oggettiva riconoscibilità della peculiare tipologia, rilevanza ed integrità degli stessi e l’effettiva corrispondenza delle qualità intrinseche con il fine di salvaguardia tipico delle restrizioni imposte. Tali elementi devono essere dimostrati da un procedimento di ricognizione ed analisi particolarmente accurato e definito, caratterizzato da rigore valutativo, supportato caso per caso da elementi scientifici riportati nella cartografia, nel glossario e nelle schede illustrative, che rappresentano l’elemento fondante del piano, unitamente alla relazione tecnica e del comitato scientifico, ed idoneo a rendere verificabile, da chi dimostri un interesse concreto, ed attuale, in relazione al specifiche posizioni fatte valere su beni od ambiti individuati (enti locali, privati altri centri esponenti...), la corrispondenza degli elementi di fatto assunti a presupposto del regime prescelto, alla reale e concreta situazione degli stessi, con un controllo dell’esattezza e correttezza

dei parametri, graduato in relazione alla incisività della disciplina (mantenimento, linee di sviluppo urbanistico, recupero e riqualificazione, valorizzazione).

Sul piano della legislazione regionale, l'art. 1 della richiamata legge n.8/2004, contiene un rinvio dinamico alla normativa statale, che rappresenta quindi il condiviso quadro di disciplina, espresso nell'esercizio della piena potestà legislativa in materia di governo del territorio e di tutela paesistico ambientale dalla Regione autonoma della Sardegna, potestà riconosciuta di recente come legittima dal giudice delle leggi (corte Cost. n. 51/2006).

In particolare, come ricordato dalla difesa regionale, la Corte, nella citata sentenza, ha stabilito che “ è evidente che la regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico ambientale. Ciò sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo (in forza del cosiddetto principio del parallelismo di cui all'art. 6 dello statuto speciale) fatto salvo in questo secondo caso, il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art.3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (l'armonia con la Costituzione, e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica)”

In tale contesto assume rilevanza l'espreso richiamo agli artt. 135 e 143 del codice Urbani ed il riferimento alla “concertazione istituzionale” prevista

all'art 144 "pubblicità e partecipazione", garantita, in sede regionale, nelle forme dell'istruttoria pubblica ai sensi dell'art. 18 della legge regionale 22 agosto 1990, n.40.

La legge regionale conferma nella Giunta regionale l'organo anche in precedenza prescelto per seguire il procedimento di formazione del piano (legge regionale 22 dicembre 1989, n.45, legge regionale 7/5/1993, n.23), in linea con le previsioni del codice Urbani, che attribuisce alle Regioni tale funzione (art.135), ma lascia alla libera scelta delle autonomie la valutazione sull'organo da individuare (cfr. art. 144, secondo periodo, in cui si indicano indistintamente consiglio regionale o giunta come soggetti titolari del potere di approvare il piano); conferma le attribuzione consultive del Comitato tecnico regionale per l'urbanistica e della Commissione consiliare competente in materia urbanistica, ma dispone l'abrogazione degli artt. 10, 12 e 13 che disciplinavano i contenuti dei piani, dimostrando che il richiamo alle norme della legge statale è un rinvio dinamico ai relativi contenuti, quanto a finalità, fasi di elaborazione e criteri di individuazione dei beni.

Questo, a larghe linee è il quadro normativo in base al quale il piano è stato adottato e poi approvato e da tale sistema di norme devono quindi essere dedotti di volta in volta i criteri di giudizio sulla conformità del piano alla legge.

In via pregiudiziale deve essere anche ribadito il principio, pacifico in giurisprudenza, secondo il quale l'ammissibilità del ricorso e quella delle singole censure, laddove si chiedi 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).

Ciò posto in linea generale deve essere esaminata per prima, stante la sua natura prevalente ed assorbente, la censura di incompetenza della Giunta regionale ad approvare il piano, che parte ricorrente fonda sulla qualificazione come regolamento del provvedimento impugnato .

Si sostiene che il Consiglio regionale, in forza dell'art. 27 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.3 (Statuto speciale per la regione Sardegna) ha competenza per l'approvazione di leggi e, tuttora, anche dei

regolamenti.

La ricostruzione del quadro normativo in linea di principio è esatta.

Anche dopo l'approvazione dell'art. 121 della Costituzione, che ha eliminato la riserva di competenza ai consigli comunali nell'approvazione dei regolamenti, si è sancito (**Corte cost. 313/2003**) che da tale norma non deriva l'attribuzione automatica del relativo potere alle Giunte, ma solo la possibilità che un nuovo Statuto disciplini in modo diverso la materia. Nel frattempo, vale la distribuzione di competenze già stabilite nello statuto.

Secondo parte ricorrente la Giunta sarebbe di conseguenza incompetente ad approvare il piano paesaggistico “ nelle parti”, in particolare le Norme tecniche di attuazione, che, “per il loro contenuto” hanno natura regolamentare, ovvero di atto amministrativo generale a contenuto normativo.

La questione ad avviso del collegio è mal posta.

In primo luogo, la peculiare caratteristica di conformazione del territorio a fini di tutela paesaggistica dei piani di nuova generazione è stata già in precedenza illustrata. Ne deriva che in tali strumenti assume rilevanza determinante la fase di ricognizione delle qualità intrinseche del territorio disciplinato ed il conseguente quadro cartografico, in altri termini la parte tecnica e figurativa delle diverse tipologie prese in considerazione, attraverso le quali devono essere puntualmente ed oggettivamente riconoscibili le categorie di beni ed in particolare i beni paesaggistici e quelli identitari, disciplinati e qualificati in virtù del nuovo potere attribuito alle regioni dal codice Urbani, in coerenza con le definizioni e secondo i principi illustrati nelle norme tecniche.

La disciplina di attuazione, se posta in correlazione con la coerente parte cartografica, ha nel contesto del piano una funzione strumentale e servente di categorie ben definite, e le contestate caratteristiche di generalità ed astrattezza sono apparenti, laddove siano riconducibili a specifici ambiti e beni.

Se poi la Giunta, come si sostiene, nel formulare tali norme ha esorbitato dalle funzioni che gli attribuisce la legge ed ha adottato disposizioni che esulano dalla disciplina del territorio a fini di tutela del paesaggio attraverso il mantenimento, l'individuazione di linee di sviluppo, recupero, o valorizzazione, ovvero ha introdotto regole che derogano o modificano previsioni normative è il provvedimento in quelle sue parti ad essere illegittimo, ma non può valere il procedimento logico inverso, diretto a legittimare uno spostamento di competenze a causa della natura regolamentare eventualmente riconoscibile in alcune, limitate previsioni di un complesso atto di pianificazione.

Occorre poi accertare, ai fini dell'ammissibilità delle relative censure in che misura le specifiche norme ritenute non conformi alle attribuzioni di competenza incidano direttamente sulle posizioni vantate. Analogamente, se dovessero essere rilevate previsioni in contrasto con fonti di rango superiore, norme di legge o regolamenti, le stesse potranno essere emendate laddove risulti alla verifica concreta (enti locali o privati) la loro diretta lesività.

In conclusione la censura seppure suggestiva è, allo stato, infondata, perché è la norma di legge che riconosce, in linea di principio, alle Regioni il potere di sottoporre a "specificativa normativa d'uso" il territorio, dando la possibilità

tra l'altro, negli ambiti di paesaggio correttamente individuati, di indirizzare "le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio", di dettare "prescrizioni specifiche e previsioni ordinate: ..al recupero ed alla riqualificazione", e quindi di incidere sulle prerogative dei comuni titolari della gestione del territorio, purchè il fine sia quello di tutela o valorizzazione del paesaggio, che come prima illustrato, è ritenuto dalla stessa Costituzione gerarchicamente prevalente rispetto ad altre forme di uso del territorio.

Stante la natura conformativa del piano impugnato, espressione di potestà amministrativa e diretto alla cura degli interessi pubblici, e la relazione di strumentalità delle norme tecniche rispetto alla parte di piano nella quale si è proceduto all'articolazione delle fasi disciplinate dall'art. 143 del codice Urbani, il provvedimento nel suo complesso ha le caratteristiche di atto amministrativo generale di pianificazione e non di regolamento ed è stato quindi correttamente approvato dalla giunta.

Poste queste premesse di carattere generale, in applicazione dei criteri in precedenza illustrati, tenuto conto che l'interesse specifico, che legittima parte ricorrente, è correlato alla realizzazione in area agricola, in un lotto inferiore ai tre ettari, di un edificio residenziale che si afferma collegato funzionalmente al miglioramento fondiario di una porzione immobiliare di sua proprietà, in territorio del comune di Golfo Aranci, devono essere esaminate per prime le censure che investono la legittimità dell'art.83 delle NTA, nella versione formulata in sede di adozione ed in quella, modificata, stabilita in sede di approvazione.

Con l'VIII° motivo di ricorso e con il XXI° dei secondi motivi aggiunti parte ricorrente, dedotta la violazione e falsa applicazione sia dell'art.1 della

legge regionale n.8/2004, sia degli artt. 135 e 143 del D.lgs 42/2004 e dell'art. 11 della legge 45/89, ha in particolare censurato le previsioni della norma per illogicità, difetto di motivazione e sviamento.

In estrema sintesi, si censurano in primo luogo le modalità con cui sono state introdotte modificazioni alla Norma tecnica in fase di approvazione, rilevandone gli aspetti ulteriori di illegittimità, in secondo luogo sono contestate le previsioni della norma che, anziché provvedere alla tutela paesaggistica, avrebbero introdotto una minuziosa disciplina a carattere urbanistico, tra l'altro fortemente limitativa delle potenzialità edificatorie in tutte le aree agricole, senza che sia evidenziata la ragione logica delle restrizioni imposte.

In particolare viene contestata: 1) la legittimità della previsione che riserva agli imprenditori agricoli ed alle aziende che svolgono prevalente ed effettiva attività agricola la possibilità di realizzare nuovi edifici; 2) l'introduzione del lotto minimo di tre ettari (NTA in sede di adozione) e di cinque ettari, per attività a carattere estensivo (NTA in sede di approvazione); 3) l'obbligo di attivare lo strumento dell'intesa per gli interventi da realizzare nella fascia costiera.

Fermo restando che spetterà comunque al comune, che a suo tempo si era limitato ad applicare le misure di salvaguardia, procedere alla riattivazione del procedimento, appare opportuno, attesa l'importanza del tema in contestazione, porre alcuni punti fermi in relazione alla norma contestata.

Preliminarmente la disposizione va inquadrata nel contesto del sistema delle NTA, poi devono essere individuati, negli atti del procedimento, i riferimenti alle relative previsioni, operati dagli organi tenuti ad esprimere

valutazioni e giudizi sulle proposte della Giunta e va infine verificata la legittimità del procedimento seguito per introdurre delle modificazioni tra la fase, conclusa, dell'adozione e quella della definitiva approvazione.

L'art. 83 è contenuto nella seconda parte del piano, relativa all'"Aspetto territoriale", quella parte che concerne " *la ricognizione dell'intero territorio regionale e costituisce la base della rilevazione e della conoscenza per il riconoscimento delle sue caratteristiche naturali, storiche ed insediative nelle reciproche interrelazioni*".

La ricognizione è stata operata su tutto il territorio della regione, anche al di fuori degli ambiti di paesaggio costiero, per i quali tutte le *disposizioni* del piano sono immediatamente efficaci, ed ha delineato tre "assetti", ambientale, storico-culturale ed insediativo.

Il significato del termine "assetto" si chiarisce attraverso l'esame delle tre tavole facenti parte del piano (n.2, 3 e 4).

Si tratta di uno strumento di studio del territorio:

- non coincidente con gli "ambiti", all'interno del cui perimetro possono essere compresi svariati elementi territoriali appartenenti a ciascun assetto;
- diretto ad identificare beni paesaggistici o beni identitari, la cui *previa e compiuta individuazione e tipizzazione*, indipendentemente dalla loro localizzazione negli ambiti di paesaggio costiero, impone a tutti i comuni la soggezione alla disciplina del piano (cfr. in particolare artt. 17/ 20, 47, 48 e 51);
- soprattutto avente il fine ricognitivo e conoscitivo delle varie *componenti* del paesaggio, ovvero di quelle parti del territorio " i cui caratteri distintivi derivano, secondo l'art. 131 del Codice, dalla *natura* (assetto ambientale),

dalla *storia umana* (assetto storico-culturale) o dalle *reciproche interrelazioni* (assetto insediativo) e che, pur non avendo un intrinseco “valore” da salvaguardare di grado sufficiente a sottoporli a specifica tutela, hanno comunque una rilevanza tale da giustificare l’intervento della regione, diretto ad *indirizzare* anche con *prescrizioni indirette* la *normativa d’uso* del territorio riservata ai comuni.

E’ lo stesso codice Urbani, infatti all’art. 143, comma 2 che prevede “ *il piano paesaggistico, anche in relazione alle diverse tipologie di opere ed interventi di trasformazione del territorio, individua le aree nelle quali la loro realizzazione è consentita sulla base delle verifiche del rispetto delle prescrizioni, delle misure e dei criteri di gestione stabiliti nel piano paesaggistico ai sensi del comma 1, lettere e), f) g) ed h) e quelle per le quali il piano paesaggistico definisce anche specifiche misure vincolanti da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di conformazione e di adeguamento ai sensi dell’art. 145*”.

Il piano quindi, oltre alla disciplina dei beni paesaggistici (lettere e) ed f)), può contenere anche le “ *misure necessarie per il corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico , alle quali debbono riferirsi le azioni e gli investimenti finalizzati allo sviluppo sostenibile delle aree interessate*” (art. 143, comma 2 lett. g).

Tali prescrizioni, ad avviso del collegio, allo stato, possono però trovare diretta applicazione, nella regione Sardegna, solo alle componenti del paesaggio comprese all’interno degli ambiti di paesaggio costiero.

La ragione determinante che impone tale interpretazione è che solo i comuni il cui territorio è compreso in tutto od in parte negli ambiti di cui

all'art. 14, hanno partecipato al procedimento di formazione del piano attraverso le conferenze di copianificazione.

In caso di diversa interpretazione, il piano sarebbe affetto da un grave vizio inficiante la sua corretta formazione.

In conclusione, per le *componenti* del paesaggio , esclusi quindi i beni paesaggistici individuati e tipizzati, fino al completamento della pianificazione paesaggistica con la definizione degli altri ambiti, le prescrizioni indirette non possono essere imposte al di fuori degli ambiti di paesaggio costieri definiti nel primo stralcio del piano.

Ovviamente è lasciato alla valutazione discrezionale delle singole amministrazioni locali la scelta di anticipare i tempi e di adeguarsi, anche in parte, attraverso lo strumento dell'intesa di cui si dirà in seguito, alle indicazioni orientative del piano fissate in relazione ai vari assetti compresi nel loro territorio.

Il comune di Golfo Aranci, in cui ricade la proprietà di parte ricorrente è stato incluso al 100% all'interno degli ambiti di paesaggio costiero (cfr. all.4 alle NTA), per cui anche le prescrizioni relative alle componenti del paesaggio sono applicabili immediatamente.

Tornando, quindi, alla norma in contestazione, la stessa è contenuta nel titolo III "Assetto insediativo" che, ai sensi dell'art. 60 primo comma, "rappresenta l'insieme degli elementi risultanti dai processi di organizzazione del territorio funzionali all'insediamento degli uomini e delle attività".

Tra le "categorie di aree" comprese in tale assetto (individuate nella tavola 4 del piano) è enucleato, tra l'altro, l' "edificato in zona agricola", categoria

che, a sua volta, secondo l'art. 79 è suddivisa in a) insediamenti storici: centri rurali ed elementi sparsi; b) nuclei e case sparse in agro; c) insediamenti specializzati.

L'art. 82 contiene la definizione dei “ nuclei e case sparse nell'agro”, che secondo il primo comma, sono “ caratterizzati dalla presenza di unità abitative, per lo più unifamiliari, in appezzamenti di terreno di varie dimensioni che, talvolta hanno conservato sostanzialmente inalterata la configurazione tipica della originaria modalità di conduzione agricola del fondo, presentando un aspetto equilibrato tra gli episodi edilizi e l'ambiente naturale ed agricolo” . Non è questa definizione che interessa parte ricorrente.

Nel secondo comma si afferma che “ appartengono a questa categoria anche tipologie realizzate nei periodi più recenti in maniera non armonizzata nel contesto, spesso totalmente estranee al paesaggio rurale ed alle finalità agricole, che hanno alterato gli equilibri naturali degli spazi rurali”.

La norma peraltro, attraverso il richiamo contenuto nell'art. 29 (relativo alle aree ad utilizzazione agro-forestale), detta la disciplina dell'edificabilità anche per le ulteriori aree agricole, che comprendono, secondo la definizione contenuta nel secondo comma dell'art. 28, tutte le tipologie di coltivazione intensiva agraria.

La previsione contestata, in definitiva, non si applica a tutto l'agro (termine che peraltro si ritrova solo nella relazione generale e che sembrerebbe dover coincidere con le aree definite dagli artt.25 e 28 delle NTA), ma solo alle aree, comprese negli ambiti di paesaggio costiero perimetrati dal piano, con coltivazioni intensive ed ai nuclei e case sparse nell'agro compresi negli

stessi ambiti, che devono essere stati specificamente individuati nelle relative tavole cartografiche.

Posto che l'agro, infatti, non viene identificato dal piano, nel suo complesso, come bene paesaggistico, né come bene identitario individuato e tipizzato (art.4 comma5, NTA) nella specie deve trovare applicazione il quarto comma dell'art.4 , secondo il quale “ Le disposizioni del piano paesaggistico sono immediatamente efficaci per i territori comunali in tutto o in parte ricompresi negli ambiti di paesaggio costiero di cui all'art.14”.

Così delineati i limiti di applicazione della norma, dal complesso degli atti del procedimento, si ricava in primo luogo il principio, condiviso da tutti nei suoi criteri ispiratori , diretto a salvaguardare le aree agricole, comprese negli ambiti di paesaggio costiero definiti dal piano, da un improprio sfruttamento a fini residenziali, svincolato da un effettivo esercizio dell'attività agricola.

In nessuna sede è stato contestato il dato oggettivamente riscontrato secondo il quale nell'ultimo decennio la superficie agricola regionale, soprattutto in alcuni comuni, è drasticamente diminuita in prevalenza a causa di fenomeni di urbanizzazione, collegati ad “un uso arbitrario e non coerente della campagna per finalità residenziali non connesse all'attività agricola” (cfr. relazione introduttiva, che fa parte della relazione generale allegata al piano)

La stessa Commissione consiliare, nella parte in cui ha esaminato, al punto 5) la “Disciplina dello spazio agrario” riconosce che “ la disciplina di tale spazio trova il suo fondamento nella c.d. “salvaguardia dell'intatto”...ed è la diretta conseguenza del carattere di “ bassa densità”del paesaggio regionale,

assunto dal Piano come punto di riferimento del modello insediativo dell'agro". Prosegue la Commissione affermando che "è certamente condivisibile l'impostazione del piano che cerca di porre rimedio all'occupazione abnorme ed indiscriminata di territorio agricolo, soprattutto in alcune zone costiere".

L'impostazione di principio della norma è quindi condivisa nel fine, mentre sono state manifestate varie perplessità in ordine agli *strumenti* in concreto utilizzati per raggiungere tale fine, sia in sede di formulazione del parere, sia in sede di esame delle modifiche apportate alle norme prima della definitiva approvazione (cfr. nota della regione del 1 settembre 2006 n.5663 e risposta della Quarta commissione del 5 settembre 2006, n.9172).

La stessa Commissione ritiene, infatti, opportuno inserire altri elementi che, oltre all'estensione territoriale, consentano una più adeguata valutazione del merito" e segnala come "l'imprenditoria agricola in Sardegna sia caratterizzata da un numero rilevante di imprenditori che esercitano anche altre attività, ma che necessitano ugualmente di infrastrutture residenziali adeguate".

Nell'esaminare in particolare l'art. 83, la Commissione ha espresso perplessità in merito alla previsione del lotto minimo di tre ettari; ritiene che, attesa la vasta estensione della fascia costiera, sia poco opportuno imporre l'autorizzazione, con delibera della Giunta regionale previa intesa in conferenza dei servizi (art. 15, comma 4 delle norme adottate), nel caso in cui risulti indispensabile realizzare edifici ad uso abitativo connessi all'uso agricolo entro tale fascia; rappresenta l'esigenza "di un'attenta riflessione sull'estensione del lotto minimo, sulla sua necessaria unicità, per

la ristrettezza delle strutture di appoggio previste, soprattutto in considerazione del necessario raccordo con la vigente disciplina del POR con cui tale normativa potrebbe configurare con gravi danni per gli operatori agricoli”. Analoghe considerazioni sono contenute nell’esame analitico della norma (cfr. pag 58 del parere).

E’ pacifico che il parere della Commissione è obbligatorio, ma non vincolante, come ha rammentato la difesa regionale, ma la funzione di tale fase del procedimento, se posta in relazione alla tipologia ed all’estensione del nuovo strumento di tutela del paesaggio introdotto nell’ordinamento dal Codice Urbani, è oggi quella di garantire, anche in tale fase, la concertazione istituzionale ed in definitiva la partecipazione dei “ soggetti interessati”. La Commissione, infatti, rispecchia al suo interno le componenti rappresentative del Consiglio regionale, che è il massimo organo rappresentativo di tutta la popolazione sarda.

Le osservazioni formulate da tale organo nel corso del procedimento non possono, quindi, essere del tutto trascurate dalla Giunta in special modo ove evidenzino ragionevoli esigenze di contemperamento della tutela del paesaggio con aspetti oggettivamente riscontrabili della realtà dei luoghi e dei modi di uso delle aree che i comuni, nelle rispettive zonizzazioni, abbiano qualificato come “zona agricola”.

A questo punto è però essenziale evidenziare una circostanza, già anticipata in precedenza, che pare essere sfuggita anche agli interessati, ma che la difesa regionale ha incidentalmente evidenziato, ovvero la temporaneità della disciplina dettata dall’art. 83.

Il primo parere, in data 4 agosto 2006, è stato espresso nei confronti di una

norma che, secondo la formulazione offerta alla Commissione prevedeva tali restrittive discipline “ a regime”. Il primo comma dell’art. 83 affermava infatti “ I comuni, *nell’adeguamento* degli strumenti urbanistici, si conformano alle seguenti prescrizioni”.

Nella versione approvata dalla Giunta invece, si legge: “ I comuni, *fino all’adeguamento* degli strumenti urbanistici, si adeguano alle seguenti prescrizioni”.

La giunta, il 1 settembre 2006, nel trasmettere alla Commissione il testo delle norme tecniche modificato, in parziale accoglimento dei rilievi espressi, ha testualmente affermato che “L’articolo è stato integrato e modificato al fine di consentire la realizzazione, *anche nelle more dell’adeguamento del PUC al PPR*, di opere ed edifici strettamente connessi con l’agricoltura”. E’ evidente che con tale affermazione si è voluto porre in evidenza la diversa funzione assunta dalla norma, conseguente alla sua nuova formulazione .

A fronte di questa oggettiva apertura la Commissione si è limitata a rimandare al parere già espresso sulla diversa norma, con particolare riferimento alla disciplina dell’agro, senza minimamente apprezzare la modifica migliorativa.

Nella sostanza, la norma ha previsto la possibilità di realizzare opere in aree agricole, seppure con parametri estremamente rigorosi, in attesa dell’approvazione dei piani urbanistici comunali che, opportunamente, dovranno tenere conto delle peculiarità dei rispettivi territori destinati allo sfruttamento agricolo intensivo e delle caratteristiche dei “nuclei e case sparsi nell’agro” individuati dalle cartografie del piano regionale.

Tale disciplina appare del tutto legittima, poichè è lo stesso art. 145, comma 3, recependo un orientamento giurisprudenziale costante e consolidato (cfr. ad es. Cons. Stato IV, 26/9/2001, n.5091), a prevedere la possibilità che i piani possano stabilire “norme di salvaguardia applicabili in attesa dell’adeguamento degli strumenti urbanistici..”

Nella specie la funzione di temporanea salvaguardia dell’intatto fino all’adeguamento necessario degli strumenti urbanistici di governo del territorio è altresì giustificata dalla funzione del piano paesaggistico, che è quella di tutela privilegiata di una componente del paesaggio dal valore costituzionalmente riconosciuto.

Entro questi limiti la norma, per questa parte, appare esente da illegittimità, ma con le ulteriori precisazioni e correzioni derivanti dall’accoglimento di alcuni dei profili di censura dedotti nel ricorso.

In primo luogo, fatta eccezione per la modifica migliorativa introdotta nel primo comma, lett. a) e b), di cui si è trattato in precedenza - che trae giustificazione dagli stessi rilievi di carattere generale espressi dalla Commissione, accolti dalla giunta prima di licenziare il testo definitivo - appaiono introdotte al di fuori del procedimento, o meglio a procedimento concluso e del tutto prive di una ragione giustificatrice, sia l’introduzione del lotto minimo di cinque ettari per l’esercizio dell’attività a carattere estensivo, sia in particolare il sesto comma, secondo il quale “ Le prescrizioni di cui ai commi precedenti devono essere recepite negli strumenti urbanistici”.

Quanto al metodo seguito per introdurre le modifiche contestate, il collegio si è già pronunciato di recente con argomentazioni valide anche per il caso

di specie, che appare superfluo ribadire (cfr. Tar. Sardegna II nn. 2010/2013 del 31/10/2007).

Quanto al merito, per completezza, è appena il caso di rilevare che il riferimento al lotto minimo, per le attività a carattere estensivo, appare comunque incongruo ed inconferente, ove solo si considerino i limiti oggettivi di applicabilità della norma già sopra evidenziati (art. 28, art. 82 NTA).

In merito al comma 6, introdotto al di fuori di ogni regola procedimentale, deve rilevarsi che l'affermazione secondo cui “ le prescrizioni di cui ai commi precedenti devono essere recepite negli strumenti urbanistici” è in insanabile contraddizione con la riconosciuta *natura di temporanea norma di salvaguardia* propria dell'art. 83. Imporre a regime e senza i necessari contemperamenti le restrizioni soggettive ed oggettive all'edificabilità nelle zone in cui la norma trova applicazione appare, infatti, ingiustificato in presenza dei coerenti e ragionevoli rilievi mossi dalla Commissione.

Al riguardo non può che ribadirsi, in aderenza alle perplessità evidenziate dall'organo consultivo, che simili restrizioni, se imposte in modo generalizzato a tutti i comuni compresi negli ambiti di paesaggio costiero, senza tenere conto delle peculiarità oggettive dei vari territori quanto a modalità di sfruttamento del terreno a fini agricoli, introducono limiti all'edificabilità connessa all'agricoltura non giustificabili con l'esigenza di tutelare il paesaggio. Il comma deve essere quindi espunto dalla norma.

Quanto agli altri rilievi, diretti a contestare la norma per le parti rimaste invariate in sede di approvazione, si osserva :

-la distinzione soggettiva tra imprenditori agricoli o aziende che svolgono

effettiva attività agricola e soggetti senza tale titolo e la rigida restrizione delle potenzialità edificatorie per la seconda categoria, può ritenersi legittima solo se inquadrata nella funzione di temporanea salvaguardia del bene paesaggistico, in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici ed in considerazione del fine perseguito, quello di scoraggiare un'applicazione distorta delle Direttive delle zone agricole e di frenare l'indiscriminata oggettiva diffusione della residenza nell'agro;

- non trova invece alcuna giustificazione, se comparato al fine, il divieto di considerare il lotto minimo quale risultato della somma di corpi aziendali separati e diversi, né il *generalizzato* divieto di edificare su colline, alture e promontori o quello di effettuare sbancamenti, scavi a larga sezione e livellamenti che alterino i profili geologici naturali.

Non tutto l'agro è stato considerato, e giustamente, dal piano "bene paesaggistico" da preservare inalterato, anche per la parte compresa negli ambiti di paesaggio costiero.

Tali limitazioni sarebbero giustificabili solo se fossero state specificamente individuate nell'agro "bellezze panoramiche considerate come quadri, o punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze (art. 136 lett.d).

Ma tale circostanza non risulta dimostrata allo stato degli atti.

Ne deriva che le richiamate prescrizioni (art.83 lettere c) e d), seppure ispirate ad una preservazione del paesaggio agricolo, non hanno ragion d'essere se riferite indistintamente a tutto il territorio regionale definito "agro".

Ed invero, si ribadisce, se la Regione, nel contesto dell'agro ed, in

particolare, tra i “nuclei e case sparse nell’agro” o in zone di cultura intensiva, ha individuato e tipizzato specifiche porzioni di beni da tutelare, in quanto di pregio o indicativi di valori identitari, il rispetto del livello di tutela, imposto col piano, sarà garantito in sede di rilascio della specifica concessione incidente su tali beni, dal comune delegato al rilascio del nulla osta o dagli organi regionali, titolari del relativo potere. Gli stessi, caso per caso, come già si verifica, potranno imporre ulteriori prescrizioni del tipo di quelle, illegittimamente ed in modo generalizzato, inserite nella norma (tipo recinzioni, piantumazioni, materiali di facciata e di copertura ecc) a garanzia della preservazione dei valori predefiniti .

Negli altri casi l’art. 83, come il successivo art.84, dovranno essere tenuti in debita considerazione dai comuni, in sede di revisione dei relativi strumenti di gestione del territorio, come indirizzi da recepire nei propri strumenti di governo del territorio, nell’ambito della leale collaborazione che deve ispirare la fase dell’adeguamento.

Allo stesso modo, una volta terminata la vigenza della misura soprassessoria, le amministrazioni locali, senza discostarsi dal rispetto della finalità del piano per le aree agricole, condivise anche dalla Commissione consiliare (uso distorto delle stesse a fini residenziali) , avranno la possibilità di modulare la capacità edificatoria negli ambiti di paesaggio costieri, per le parti alle quali la norma si applica, secondo le peculiarità locali di suddivisione dei fondi e di modalità di esercizio dell’agricoltura, anche sulla base delle disposizioni di rango superiore già vigenti.

Quanto all’obbligo di raggiungere un’intesa in ipotesi di costruzioni agricole in *fascia costiera*, che viene contestato - sia nella formula prevista in sede di

adozione, sia in quella introdotta in sede di approvazione - anche se parte ricorrente non ha precisato in che misura la prescrizione si applichi alla sua posizione soggettiva, va osservato, per completezza, che la norma introduce una deroga all'inedificabilità totale delle aree libere, comprese nell'intera fascia, prevista nelle relative norme tecniche per tale bene paesaggistico di insieme di nuova istituzione.

Non sembra allora illogico che, alla deroga al principio dell'intangibilità, stabilita a regime, si accompagni, in tali ipotesi, l'obbligo di seguire le procedure dell'intesa, obbligo introdotto in sede di approvazione, *in condivisibile sostituzione del farraginoso criterio previsto in sede di adozione, criticato dalla stessa Commissione.*

Nella specie non si tratta, infatti, del semplice rilascio del nulla osta paesaggistico per opere edilizie consentite, ma di realizzazione di edifici in aree divenute nella sostanza inedificabili.

E' appena il caso di rilevare che la norma, seppure con una formulazione alquanto contorta, è chiara nel voler imporre esclusivamente lo strumento dell'intesa previsto dall'art. 11, punto c), mentre *il richiamo all'art. 15, comma 4* (presumibilmente del testo adottato?) è frutto di un refuso e comunque risulta del tutto privo di ragionevolezza e consistenza, se raffrontato alla definitiva numerazione delle NTA. Anche questa parte della norma va quindi cassata.

Dalle considerazioni che precedono si ricava che le censure dirette contro l'art. 83 sono accolte solo in parte e che tale norma, escluse le autonome parti illegittime, non appare affetta dai vizi dedotti, se correttamente interpretata come misura di salvaguardia.

Poiché l'interesse di parte ricorrente era quello della totale eliminazione della norma, che viene considerata preclusiva al rilascio della concessione, in primo luogo a causa dell'estensione del terreno di sua proprietà, devono essere esaminate anche le altre censure dedotte, limitatamente a quelle per le quali il collegio ritiene sussistente, sulla base delle considerazioni di carattere generale espresse in precedenza, uno specifico interesse, in relazione alla posizione soggettiva legittimante il ricorso.

In merito al decimo motivo, con il quale si lamenta la violazione delle linee guida nelle quali era stata prevista la possibilità di operare d'intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività culturali, è sufficiente richiamare la disposizione dell'art. 143 commi 3 e seguenti del codice Urbani.

La ricerca di un'intesa con le amministrazioni centrali è una mera facoltà (cfr. Corte Cost. 367/2007) sicché nella specie, il mancato avvio e raggiungimento dell'accordo previo, previsto dal comma 3 dell'art. 143, 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.

Con l'undicesimo motivo si contesta la legittimazione ad intervenire nel procedimento del Comitato scientifico, in quanto organismo non previsto dall'art. 11 della legge n. 45/89, non istituito da alcuna legge regionale.

La censura non ha pregio, in quanto 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 dimostrato di aver proposto 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.

I motivi dal XII al XIV sono dunque oltre che inammissibili, nella specie infondati in fatto.

Il XV motivo con cui si contestano le modalità di introduzione di modifiche al piano, una volta concluso l'iter istruttorio, è stato già esaminato ed in parte accolto con riferimento all'art. 83 ed in relazione all'interesse dedotto.

Il motivo XVI è inammissibile, poiché eventuali vizi della fase di concertazione istituzionale e di partecipazione dei comuni possono essere dedotti solo dai diretti interessati, mancando allo stato la previsione di un'azione popolare che legittimi i cittadini ad impugnare atti a tutela degli interessi degli enti locali e tenuto conto di quanto in precedenza osservato in merito ai limiti dell'interesse a ricorrere.

Analoga considerazione vale per il motivo XVII (mancata previsione di misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione e di settore), tenuto conto dell'interesse che legittima la proposizione del ricorso.

Quanto al XVIII motivo, alquanto generico, apodittico e sfornito di prova, è sufficiente osservare che non è stata dimostrata l'affermazione secondo la quale alla Commissione non sarebbe stato trasmesso il parere del CTRU, che l'esistenza e la rilevanza dei due pareri espressi dalla Quarta commissione sono stati già in precedenza valutati con espresso riferimento alle specifiche censure avverso l'art. 83 ed alla posizione vantata dai ricorrenti, che secondo quanto affermato nella deliberazione di approvazione del piano la Giunta ha preso atto di tutti gli atti istruttori ed ha valutato anche le osservazioni.

Con il XIX motivo si afferma che la Giunta avrebbe in definitiva approvato un piano diverso da quello adottato, comunque illegittimo perché non avrebbe percorso tutte le precedenti fasi del procedimento, dopo il dichiarato “adeguamento della complessiva proposta del PPR ai decreti legislativi 156/2006 e 157/2006, pubblicati nella GU del 27 aprile 2006, che hanno modificato il Dlgs 22 gennaio 2004, n.42.

La censura, per come formulata, è inammissibile in quanto generica.

Non sono infatti state individuate, nella specie, né sono autonomamente individuabili, le parti rilevanti delle NTA del piano che sarebbero state sottoposte a modifica. Il collegio non è quindi in grado di valutare, tenuto conto dei contenuti della censura, se l’adeguamento a norme sopravvenute, effettuato dopo lo svolgimento della fase di copianificazione, abbia in effetti sconvolto l’impostazione del piano in misura tale da renderlo illegittimo perché non sottoposto ex novo alla procedura di adozione .

Deve peraltro osservarsi che la questione è stata sottoposta alla quarta commissione con la relazione allegata alla nota del 1 settembre 2006, che la Giunta, in tale relazione, ha ampiamente giustificato le ragioni che imponevano l’introduzione di alcune modifiche, dimostrando che non vi era stravolgimento del piano, e che la Commissione nella nota di risposta, ha preso atto della riformulazione di alcune norme e nulla ha ritenuto di dover obiettare.

La censura XX che prospetta l’illegittimità derivata dei decreti del Presidente della regione 24 maggio 2006, n.45 e 7 settembre 2006 n.82 con cui si è disposta la pubblicazione sul BURAS delle delibere di adozione e di approvazione del piano, è infondata essendo stati dichiarati infondati od

inammissibili i motivi dedotti contro l'intero piano.

Resta quindi da esaminare quella parte della censura XXI con cui si contesta l'avvenuta introduzione del procedimento di "intesa" tra le modalità di attuazione del piano, censura in merito alla quale parte ricorrente ha interesse, in quanto il collegio ha ritenuto giustificata la sua previsione in alcune specifiche ipotesi disciplinate dall'art. 83.

Sul piano sistematico deve essere preliminarmente ricostruito il procedimento mediante il quale lo strumento dell'intesa, come modalità di attuazione generale delle previsioni del PPR è stato introdotto nelle NTA.

Nella versione dell'art. 11 delle NTA adottate con deliberazione 24/5/2006, n.22/03, poi trasfuso nell'art. 12, erano stati originariamente previsti, quali strumenti di attuazione, al punto c) i Piani di azione paesaggistica, ai quali il comma seguente affidava, per uno o più comuni " le trasformazioni ed i recupero urbanistico del territorio in attuazione delle previsioni del PPR", nonché l'orientamento degli "interventi ammissibili verso obiettivi di qualità paesaggistica basati sul riconoscimento delle valenze storico culturali, ambientali e percettive dei luoghi, coordinandoli con le istanze di trasformazione destinate alla riqualificazione paesaggistica ed allo sviluppo socio economico". Il terzo comma infine stabiliva che " con legge regionale verranno disciplinate le modalità attuative dei Piani di azione paesaggistica e i relativi apporti fra gli enti locali."

Si trattava all'evidenza di una norma che, a parte la fumosità dei parametri, lasciava la regione arbitra assoluta della determinazione, a posteriori, dello strumento di attuazione delle previsioni di piano, senza che gli enti locali fossero messi in grado di verificarne la congruità.

Non risulta che su questa norma abbia espresso perplessità il CTRU , né alcuno degli enti locali nel corso dell'istruttoria pubblica, né con specifiche osservazioni.

Solo la Quarta commissione, presumibilmente dopo le ulteriori audizioni dei vari comuni, nell'esprimere il proprio parere relativamente agli strumenti di attuazione (pag. 9 lett. d) “ ha considerato come preferibile un'impostazione che si ricollegi solamente al quadro normativo regionale esistente senza inserire delle anticipazioni che rischiano di essere fuorvianti” ed ha suggerito pertanto di eliminare tutti i numerosi riferimenti a strumenti ancora estranei alla disciplina vigente e rinviare – l'attuazione delle previsioni del PPR primo ambito omogeneo, area costiera – agli strumenti previsti dall'attuale normativa in materia di pianificazione comunale provinciale e regionale, concludendo che “ la legislazione vigente contiene atti e strumenti immediatamente utilizzabili per l'attuazione del PPR in quanto sostanzialmente assimilabili agli istituti di cui si propone l'introduzione”.

La giunta, in recepimento del parere, risulta essersi limitata a modificare la disposizione “ in ordine alle osservazioni formulate dalla Commissione consiliare”, sostituendo allo strumento, ancora tutto da regolare, dei “piani di azione paesaggistica” quello delle “ intese” tra regione, province e comuni interessati, specificando poi nei commi successivi, le relative finalità, le forme di attivazione e la condizione necessaria per l'adeguamento dello strumento urbanistico alle “prescrizioni del PPR (il raggiungimento dell'intesa)”.

Di tale nuova formulazione la Commissione consiliare ha preso atto nella

nota del 5 settembre 2006.

Non pare quindi sostenibile, mancando allo stato ogni principio di prova di segno contrario, la tesi secondo cui l'introduzione dell'intesa nell'art. 11, come strumento di generale attuazione delle prescrizioni del piano, sia avvenuta quando ormai il procedimento poteva considerarsi concluso anche con l'acquisizione del decisivo parere della commissione consiliare.

Secondo parte ricorrente, questo diverso strumento di attuazione del piano sarebbe stato introdotto senza che gli enti locali potessero interloquire in sede di conferenze di copianificazione; per di più lo stesso, non legislativamente previsto, riserverebbe alla regione un potere arbitrario e pressoché assoluto di controllo e di veto su qualunque intervento da realizzare nelle aree paesisticamente più importanti e senza alcuna base normativa.

La censura non ha pregio in entrambe i suoi profili, anche sulla base delle considerazioni ampiamente esposte dalla difesa regionale che il collegio condivide.

Quanto al primo profilo di illegittimità dedotto, va rammentato in primo luogo 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 .

Il codice dei beni culturali, inoltre, all'art.5 comma 7 statuisce che “relativamente alle funzioni esercitate dalle regioni ai sensi del ... comma 6 (*funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici*) il Ministero esercita le potestà di indirizzo e di vigilanza ed il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o *inadempienza*.”

L'art. 145, comma 2) rimette poi alla disciplina dei piani paesaggistici l'indicazione di misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale, affidando alla regione il compito di disciplinare il procedimento di conformazione e di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, mentre l'art.145 comma 5, prevede che la regione assicuri la partecipazione degli organi ministeriali “ *al procedimento di conformazione e di adeguamento degli strumenti*

urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica”.

L'attività della regione, nella fase di attuazione del piano e di collaborazione istituzionale con gli enti locali non è dunque priva di controlli, sicchè è garantita all'ente locale la possibilità di attivazione degli stessi, laddove il mancato raggiungimento dell'intesa sia la conseguenza di un uso distorto del potere da parte degli organi regionali.

Il piano paesaggistico in ogni caso, va rammentato, come già ampiamente chiarito nelle premesse, si pone in un rapporto di supremazia gerarchica e ad un livello sovraordinato rispetto alla normativa settoriale ed alla pianificazione urbanistica.

Nella specie, in conclusione, la giunta, nell'esercizio del potere che la norma statale le riconosce, si è limitata ad operare, prima della definitiva approvazione, la *correzione* di un vizio rilevato dalla Commissione, consistente nella pregressa previsione di uno strumento di attuazione ancora non disciplinato da alcuna legge.

La modifica è dunque *migliorativa* ed ha consentito l'introduzione di uno strumento di attuazione già previsto nell'ordinamento e disciplinato compiutamente, che, alla luce delle funzioni di coordinamento assegnate alla regione dalla legislazione statale, e vista la prevalenza della pianificazione paesaggistica su quella urbanistica comunale, costituisce concreta applicazione del principio di leale collaborazione tra amministrazioni, espressamente previsto dall'art. 132 del Codice Urbani e non lede le prerogative dei comuni rappresentando, invece, una forma di esercizio dei poteri spettanti alla regione, poteri sufficientemente delineati nei propri limiti e non privi di controlli.

Non era pertanto necessaria la reiterazione del procedimento.

La stessa Corte Costituzionale, come rammentato dalla difesa regionale, ha affermato che “ lo strumento dell’intesa si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell’atto sottoposto ad intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il superamento dell’accordo” (Corte Cost. 24/1/1991, n.21).

In merito al procedimento, va affermato che nessuna disposizione vieta la partecipazione all’intesa anche di soggetti diversi da quelli indicati nella norma, tenuto conto che il principio di partecipazione al procedimento va esteso anche a tali forme concordate di definizione del contenuto di provvedimenti amministrativi e che la norma, si ripete, si richiama alla legge 241/90.

E’ evidente, tuttavia, che resta inpregiudicata in questa sede, perché esulante dai limiti della controversia, la valutazione della legittimità sia di quelle singole previsioni del piano in cui l’attivazione di tale strumento è stata espressamente sancita come *obbligatoria* ed imprescindibile, sia del distinto profilo delle modalità e dei tempi di tale inserimento nelle relative norme(cfr. sentenze Tar Sardegna II, nn.2010/2013 del 31/10/2007).

Va altresì osservato al riguardo che un’applicazione concreta che risultasse illegittima od incongrua di tale istituto in casi specifici non incide sulla legittimità, in linea di principio, del mezzo prescelto, in generale, per dare attuazione anche anticipata alle regole del piano.

Quanto al paventato rischio di un’eccessiva ed arbitraria ingerenza della Regione nell’ambito della gestione del territorio riservata ai comuni, va

tenuto presente, sia che tutta la normativa del piano rappresenta per gli organi regionali un'autolimitazione agli spazi di discrezionalità, sia 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.

Oppure, in applicazione del principio di leale collaborazione, ogni comune può attivare il meccanismo collaborativo dell'intesa, per l'adeguamento di parte od anche di tutto il proprio piano.

L'intesa dunque, se correttamente condotta, secondo i criteri della leale collaborazione costituzionalmente riconosciuti come utili a stemperare contrasti di vedute od interpretativi, secondo il procedimento disciplinato dalle norme richiamate dal piano, non lede le prerogative dei comuni, costituendo, in linea generale, una forma, consentita, di esercizio dei poteri spettanti alla regione in materia di tutela del paesaggio.

E' sulla base di tali principi che va interpretato l'ultimo comma dell'art.11, secondo il quale “ il raggiungimento dell'intesa è condizione per l'adeguamento degli strumenti urbanistici alle nuove prescrizioni”.

Contrariamente a quanto temuto dai ricorrenti, la norma non attribuisce agli organi regionali alcun potere ulteriore se non quello che deriva loro dalle norme alle quali si sono autovincolati.

Trattandosi di uno strumento diretto a garantire la leale collaborazione, anzi, attraverso l'intesa è possibile anche che la regione, avvedutasi dell'incongruità di alcune delle prescrizioni imposte, possa procedere, su suggerimento degli enti locali, a correzioni e rettifiche dei tematismi riportati nelle cartografie del PPR, come espressamente previsto nell'art.113 delle NTA.

Ovviamente, anche se tale ultima norma non è oggetto del ricorso, deve essere precisato che le intese non possono mai avere ad oggetto la individuazione e tipizzazione dei beni paesaggistici, eventualmente non completata dalla regione, in violazione dei principi imposti dal codice Urbani, ma solo le altre *componenti* del paesaggio. Secondo i principi espressi dalla Corte nella sentenza n. 182 del 5 maggio 2006, già richiamata, infatti, " le decisioni operative concernenti il paesaggio" non possono essere trasferite alla dimensione pianificatoria comunale.

La legittimità della norma che prevede l'intesa va comunque valutata in questa sede nei suoi profili di disciplina astratta ed il relativo giudizio sulla conformità a legge delle relative previsioni non può essere influenzato dalla paventata possibilità che se ne faccia un uso non conforme ai suoi limiti.

Per tali ipotesi gli enti che hanno partecipato all'intesa, o qualunque privato interessato alla sua conclusione secondo i corretti canoni, può adire il giudice competente per far valere la pretesa lesione della sua posizione soggettiva, come stabilito dal combinato disposto degli artt. 15 ed 11 della legge 241/90.

Sulla base di tali considerazioni complessive, anche quest'ultimo profilo di censura è infondato.

Il ricorso proposto con parte dei primi motivi aggiunti, contro la delibera di adozione del piano e con i secondi motivi aggiunti contro la delibera di approvazione del piano stesso, deve essere dunque rigettato, mentre per la parte relativa all'impugnazione dell'art. 83 deve essere parzialmente accolto nei sensi di cui in motivazione. Le spese possono essere opportunamente compensate tra le parti in causa, attesa la peculiarità della materia e la novità delle questioni poste.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SARDEGNA

Sezione seconda

Accoglie in parte il ricorso, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, relativamente all'impugnazione dell'art. 83 delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, approvato con deliberazione della Giunta regionale 5 settembre 2006, n.36/7, mentre lo respinge per le altre parti.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Cagliari, nelle camere di consiglio dei giorni 11 e 12 luglio 2007 dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna con l'intervento dei signori:

Lucia Tosti, presidente;

Rosa Panunzio, consigliere;

Grazia Flaim, consigliere, estensore.

Depositata in segreteria oggi 12.11.2007

Il Segretario Generale