

DIRITTO PUBBLICO

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA SARDEGNA, 18 marzo 2011, n. 135 (Ord.) — PANUNZIO *Presidente* — PLAISANT *Estensore* — A.B.C. s.r.l. (avv. Corda, S. Scano e R. Scano) c. C. di A. (avv. Bazzoni) e R.S. (avv. ti Camba e Pani).

Edilizia e urbanistica - Fascia dei 300 metri dalla battigia - È bene d'interesse paesaggistico strategico tutelato dalla Costituzione e dal Codice del paesaggio - Piano Paesaggistico Regionale - Compito di dettare il regime giuridico del paesaggio - Compete in esclusiva al Piano Paesaggistico - Legge regionale della Sardegna n. 4/2009 - Facoltà di autorizzare interventi edilizi sulla fascia costiera in deroga al P.P.R. - Insussistenza.

(Cost., art. 117, comma 2°, lett. s); d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, artt. 142 ss.; l. reg. Sardegna, 16 ottobre 2009 n. 4, artt. 3, 4, 12 e 13; art. 19 e 20 N.T.A. del P.P.R.).

In base al disposto dell'art. 142, comma 1°, lett. a) del d.lgs. n. 42/2004, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali ex art. 117, comma 2°, lett. s) Cost., la fascia costiera dei 300 metri dalla battigia ha natura di bene di interesse paesaggistico d'insieme, costituisce una riserva strategica ed è tutelata dagli artt. da 143 a 145 del predetto d.lgs. n. 42/2004. Tali norme demandano in esclusiva al Piano Paesaggistico Regionale, il compito di contemperare un razionale sfruttamento del territorio con l'esigenza che ciò avvenga in modo compatibile con la tutela dei beni paesaggistici. Tutela garantita in Sardegna dagli artt. 19 e 20 delle norme tecniche di attuazione del Piano Paesaggistico Regionale che non potevano essere modificati dalla l. reg. n. 4/2009 che, da un

lato, non ha liberalizzato gli interventi sulla predetta fascia costiera prevedendo solo alcune eccezioni e solo alcuni interventi volti ad obiettivi di elevata qualità paesaggistica e senza aumento di volumetria, dall'altro lato, nell'art. 4, presenta profili di sospetta incostituzionalità. Di conseguenza sussiste il *fumus boni iuris* circa l'illegittimità delle concessioni edilizie rilasciate in relazione ad alcuni grandi alberghi situati al nord della Sardegna, riguardanti consistenti ampliamenti da realizzarsi nella fascia dei 300 metri dalla battigia sull'erroneo presupposto che l'attività edilizia nella predetta fascia fosse stata liberalizzata dalla legge regionale n. 4/2009 (1).

(*Omissis*). — Ritenuto, ad un primo esame, che il ricorso ed i motivi aggiunti siano assistiti da molteplici elementi di fondatezza, (*Omissis*)

L'articolato *iter* amministrativo finalizzato al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e della concessione edilizia oggetto di causa – avviato ancor prima dell'entrata in vigore della legge Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, e riguardante, peraltro, anche numerose altre strutture alberghiere di zona, nell'ambito di un generale "Programma di riqualificazione" – si è posto fin dall'inizio (e a maggior ragione) in contrasto con il quadro normativo vigente, nella parte in cui ha previsto la realizzazione, in un'area, compresa nella fascia di 300 metri della linea di battigia, di nuovi fabbricati separati dalla preesistente struttura alberghiera dell'H. R. (si tratta, in particolare, di n. 6 family suites, di un parcheggio interrato, di una nuova piscina, di una nuova area servizi di ristorazione, nonché della rimodulazione delle restanti aree esterne e dell'adeguamento e ampliamento del corpo centrale).

E, difatti, tale scelta già allora incontrava ostacolo nel Piano Paesaggistico Regionale (entrato in vigore con deliberazione della Giunta Regionale 5 settembre 2006, n. 36/7).

Si fa riferimento, in particolare – non già all'art. 12, comma 2°, delle N.T.A. del P.P.R. (richiamato da parte ricorrente ma in realtà annullato con sentenza di questo Tribunale n. 2241/2007, ormai passata in giudicato *in parte qua*) – bensì agli artt. 19 e 20 dello stesso Piano, i quali definiscono la fascia costiera (che individuano, peraltro, in un'area più ampia rispetto ai 300 metri dalla linea di battigia, secondo la descrizione contenute nella cartografia allegata

(1) La nota segue a p. 144.

al P.P.R.) quale "bene paesaggistico d'insieme" e "risorsa strategica fondamentale" (art. 19, comma 1°), vietando al suo interno qualunque intervento di trasformazione (art. 20, comma 1°), con la sola eccezione degli interventi (per quanto ora di specifico interesse) di "a) riqualificazione urbanistica e architettonica degli insediamenti turistici o produttivi esistenti; b) riuso e trasformazione a scopo turistico-ricettivo di edifici esistenti; e) completamento degli insediamenti esistenti" (art. 20, comma 2°, n. 2), tutti attivabili previa intesa di cui all'art. 11, lett. c).

È però da escludere che l'intervento proposto rientri in una delle tipologie ammesse e in particolare:

– non nella tipologia di cui alla lett. a), perché nel caso in esame non può certo parlarsi di mera "riqualificazione", bensì di un imponente intervento costruttivo teso a realizzare sei nuovi corpi di fabbrica (oltre a varie strutture di supporto), fisicamente separati dalla struttura alberghiera d'origine e, per giunta, prospicienti il mare;

– neppure nelle tipologie di cui alle lett. b) e c), in quanto i relativi concetti di "trasformazione" e "completamento", devono essere logicamente intesi – in assenza di previsioni normative di segno differente – "a volumetria invariata", nel senso che ai fini della "trasformazione" e del "completamento" potrà essere utilizzata esclusivamente la volumetria ancora disponibile (e pur sempre nei limiti e alle condizioni indicate dall'art. 15 del P.P.R.), mentre nel caso di specie è intenzione della ricorrente costruire nuova e ulteriore volumetria, in misura, peraltro, assai cospicua.

Quanto sin qui esposto comporta già di per sé l'illegittimità degli impugnati atti convenzionali e di programmazione, nonché della determinazione 22 luglio, 2009, n. 296/09/OT (con cui l'Assessorato Regionale agli Enti Locali e Urbanistica ha rilasciato il nulla osta paesaggistico) e della successiva nota di conferma della Soprintendenza beni Architettonici e Paesaggistici (n. 9093/SS dell'11 agosto 2008), oltre che, in via derivata, dello stesso titolo edilizio finale.

Né, il quadro normativo è significativamente mutato a seguito dell'entrata in vigore della legge Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, cui le Amministrazioni interessate hanno fatto, invece, da quel momento in poi costante richiamo (cfr. la "verifica di coerenza" di cui all'art. 13, comma 2°, della citata legge regionale, avviata dal Comune di Arzachena e confluita nel "Tavolo tecnico" tenutosi in data 16 e 21 aprile 2010; nonché i conseguenti provvedimenti at-

tuativi, tra cui la definitiva approvazione del "Programma di riqualificazione" e il conclusivo titolo edilizio, ove si citano proprio le disposizioni introdotte dalla nuova legge regionale).

Al riguardo si evidenzia, in *primis*, l'erroneità del richiamo operato all'art. 12 della legge Regione Sardegna n. 4/2009, contenuto in alcuni degli atti impugnati, perché tale norma consente solo interventi volti ad obiettivi di elevata qualità paesaggistica e senza aumento di volumetria (come si ricava dal tenore del quarto comma, secondo cui ove "la realizzazione degli interventi programmati necessiti di variante agli strumenti urbanistici si procede secondo le vigenti disposizioni legislative"), mentre qui si è in presenza, come detto, di un intervento edilizio con finalità turistico-ricettive e che comporta un rilevante incremento volumetrico.

Neppure è stato rispettato il disposto di cui all'art. 13, comma 1°, lett. e), della stessa legge regionale, sul quale si sono maggiormente concentrate le amministrazioni e le loro difese, posto che l'aumento di cubatura fino ad un massimo del 25% da esso consentito per la riqualificazione di strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive presuppone la concomitante presenza di tre autonome condizioni, nessuna delle quali è dato in questo caso riscontrare, per le ragioni che si passa ad esporre.

In primo luogo perché l'intero impianto di "deroghe" introdotto dall'art. 13 – avente carattere di eccezionalità rispetto ad un sistema di tutela paesaggistica per definizione costruito e articolato in altre sedi normative – presuppone il preventivo recepimento delle stesse all'interno della pianificazione paesaggistica regionale, mediante modifica del P.P.R. e delle correlative misure di salvaguardia.

Depono univocamente in tal senso, sul piano dell'interpretazione letterale, l'*incipit* dello stesso art. 13 (al comma 1°), che regge tutte le previsioni successive, secondo cui "I piani paesaggistici, le loro varianti e gli atti di aggiornamento e revisione di cui all'art. 11, introducono norme temporanee di salvaguardia e possono indicare le opere eseguibili sino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, nel rispetto dei seguenti principi e direttive...", il che testimonia come la funzione concreta dell'intera norma sia quella di dettare principi e limiti cui i piani paesaggistici regionali dovranno attenersi nell'introdurre in concreto le ipotesi derogatorie.

L'assunto trova poi dirimente conferma, sotto un profilo sistematico, nella considerazione che la fascia costiera (quanto meno nei 300 metri dalla linea di battigia ha natura di "bene paesaggisti-

co *ex lege*", ai sensi dell'art. 142, comma 1°, lett. a), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (espressione della competenza legislativa statale prevista, in *subiecta* materia, dall'art. 117, comma 2°, lett. s), della Costituzione: cfr., *ex multis*, Corte cost., 29 maggio 2009, n. 164) e riceve tutela nella disciplina contenuta negli artt. da 143 a 145 dello stesso d.lgs. n. 42/2004, la quale, a sua volta, demanda proprio ai piani paesaggistici regionali il compito di dettare il regime giuridico concretamente applicabile a quella tipologia di bene, che riveste particolare importanza sotto il profilo paesaggistico e ambientale.

È, quindi, assolutamente ragionevole – oltre che giuridicamente indiscutibile – ritenere che la legge regionale, nel momento in cui ha reso possibili alcune eccezioni al vigente sistema di tutela paesaggistica con specifico riferimento ad un bene così importante, ne abbia però rimesso la concreta attuazione al piano paesaggistico regionale, unico strumento direttamente investito dal legislatore statale della funzione di contemperare l'obiettivo di un razionale sfruttamento del territorio con l'esigenza, non meno importante, che ciò avvenga in modo compatibile con la tutela di quella tipologia di beni paesaggistici.

In base a queste premesse deve essere, correttamente inteso anche lo specifico disposto dell'art. 13, comma 2°, della l. reg. n. 4/2009, ove si legge che "Le disposizioni di cui al comma 1° sono provvisoriamente efficaci e trovano immediata applicazione sin dalla data di entrata in vigore della presente legge ...".

Per quanto esposto, infatti, il significato da attribuire a tale previsione – la quale appare, peraltro, frutto di un intervento che presuppone un non facile coordinamento con un'altra disposizione normativa sempre contenuta nella l. reg. n. 4/2009 (su questo aspetto si tornerà diffusamente) – non può essere quello di un'immediata e diretta liberalizzazione di interventi sulla fascia costiera, anche in deroga alle previsioni vincolistiche tuttora contenute nel P.P.R. (vedi *supra* quanto osservato in relazione agli artt. 19 e 20 dello stesso), bensì, più semplicemente, quello di una precisazione in ordine all'immediata operatività dei principi e criteri direttivi cui lo stesso P.P.R., è chiamato ad ispirarsi in sede di concreta attuazione delle deroghe, volute dal legislatore regionale.

Ove così non fosse – e si volesse, invece, attribuire all'art. 13, comma 1°, l. reg. n. 4/2009 una portata precettiva diretta, tale da consentire l'attuazione delle ivi previste deroghe a prescindere dal loro previo recepimento attuativo nel piano – si finirebbe per far

confliggere la normativa regionale con quella statale e, di conseguenza, con il criterio costituzionale, di riparto delle materie tra Stato e Regione, nonché, in ultima analisi, con il valore costituzionalmente garantito "tutela del paesaggio" nei termini già descritti, per cui si deve senz'altro prediligere l'opposta interpretazione costituzionalmente orientata, peraltro univocamente evincibile dal tenore testuale della norma, come già si è osservato.

10) Tale conclusione incontra, infine, un'ulteriore conferma all'interno della stessa l. reg. n. 4/2009, la quale contempla, all'art. 4, un'altra disposizione derogatoria, distinta rispetto al già esaminato art. 13 ma pur sempre riguardante l'edilizia a scopo turistico-ricettivo.

In particolare l'art. 4, comma 1°, della l. reg. n. 4/2009 – proprio con riferimento alla tipologia di immobili in questione, ancorché "situati in aree extraurbane nella fascia costiera dei 300 metri dalla linea di battigia" (quindi esattamente la stessa situazione di cui si occupa l'art. 13) – consente un incremento "del 10 per cento della volumetria esistente alla data del 31 marzo 2009", a condizione che il relativo intervento determini "il contenimento del consumo energetico... oppure si dimostri che l'immobile rispetti i parametri di cui al d.lgs. n. 192 del 2005, e successive modifiche ed integrazioni e si consegua il miglioramento della qualità architettonica", con l'ulteriore precisazione, contenuta al comma terzo, che per tali interventi "deve essere rispettata la condizione che l'incremento volumetrico sia prioritariamente destinato a servizi turistici dell'attività aziendale senza aumento del numero di posti letto e che venga sempre realizzato in arretramento rispetto all'edificio preesistente e non verso il mare".

Questa disposizione a differenza dell'art. 13, si propone come "direttamente efficace" in materia di edificazione sulla fascia costiera, non richiedendo alcun previo intervento del P.P.R. quale strumento intermedio di attuazione dei propri meccanismi derogatori. E questo – in disparte il fatto che l'art. 4 non incide concretamente sulla fattispecie in esame, per insussistenza dei relativi presupposti (giacché la norma consente incrementi volumetrici assai inferiori rispetto all'art. 13, non permette la creazione di nuovi posti letto ed esige che l'ampliamento sia realizzato in arretramento rispetto all'edificio preesistente) – consente di operare un significativo confronto di tipo testuale tra le due disposizioni, dal quale emerge inequivocabilmente che soltanto la prima (cioè l'art. 4), e non anche la

seconda (cioè l'art. 13), è suscettibile di applicazione diretta (senza cioè il previo recepimento all'interno del piano paesaggistico regionale), pur con tutti i profili di sospetta illegittimità costituzionale già prospettati in relazione ad un simile modello normativo in ambito paesaggistico.

Il confronto tra le due norme è utile anche sotto diverso profilo, questa volta non di tipo testuale ma sistematico, che evidenzia come l'approccio ermeneutico proposto dalle amministrazioni resistenti e dalla società controinteressata porti a delineare un assetto complessivo, nel rapporto tra le due norme (art. 4 e art. 13), assolutamente incongruo.

E, difatti, ove si accogliesse quella tesi si arriverebbe all'illogica conclusione che, pur a parità di presupposti di partenza (costruzione nei 300 metri dal mare, con finalità turistico-ricettive), per aumento di volumetria fino al 10% sarebbero richiesti gli obiettivi del "contenimento del consumo energetico" e del "miglioramento della qualità architettonica", unitamente alla "positiva valutazione della (ancora istituenda) Commissione regionale di cui all'art. 7" (in questi termini si esprime, infatti, l'art. 4, comma 1°), mentre per aumenti di volumetria superiore, cioè sino al 25%, sarebbero previste prescrizioni meno impegnative, non essendo richiesta alcuna valutazione da parte della citata Commissione Regionale per il Paesaggio e la Qualità Architettonica, ma solo una "meno invasiva" verifica di coerenza delle volumetrie programmate (così si esprime l'art. 13, comma 2°).

In altre parole, poiché dal punto di vista dell'*iter* amministrativo è molto più complesso aumentare la volumetria del 10% (*ex art. 4*) che del 25% (*ex art. 13*), nelle stesse zone e per le stesse finalità, tale differenza normativa si giustifica solo ove si ritenga che gli interventi di cui all'art. 13, a differenza di quelli previsti dall'art. 4, debbano essere stati previamente recepiti dal Piano Paesaggistico Regionale.

Vi è, poi, di rilevare – e qui si giunge alle altre prefigurate (e autonome) condizioni di operatività dell'art. 13, comma 1°, lett. e) – come tale disposizione consenta soltanto incrementi volumetrici operati "ai fini della riqualificazione delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive", mentre nel caso in esame, come già si è osservato (cfr. il precedente punto 3) non può certo parlarsi di mera "riqualificazione", data la consistenza dell'intervento edilizio proposto, che comporta, fra l'altro, la realizzazione di

nuova volumetria da allocare in edifici fisicamente separati dalla struttura alberghiera d'origine.

Questi ultimi, per giunta, sembrano essere previsti in maggiore sporgenza verso il mare rispetto al fabbricato originario, il che costituisce un terzo e autonomo motivo di contrasto con l'art. 13, comma 1°, lett. e), ove si esige, che i nuovi volumi "si sviluppino non verso il mare", cioè più indietro rispetto alla struttura originaria, avendo come punto di riferimento la linea di battigia.

Passando all'esame del *periculum in mora*, è sufficiente osservare che l'intervento edilizio è tuttora in corso, restando di realizzare quattro delle sei previste Family suites, oltre, a svariati elementi di carattere estetico e impiantistico (cfr. documentazione prodotta da parte ricorrente all'odierna camera di consiglio), per cui si rende necessario sospendere la prosecuzione al fine di evitare un aggravamento del danno lamentato da parte ricorrente, il quale, peraltro, assume pregnanza in ragione della immediata *vicinitas* tra i due fondi e del fitto che la società ABC utilizza, a sua volta, il proprio immobile per finalità turistico-ricettive, che potrebbero risultare lese dalla modificazione dello stato dei luoghi e del paesaggio.

Le esaminate domande cautelari meritano, quindi, accoglimento, con la conseguente sospensione di tutti i provvedimenti impugnati. (*Omissis*)

- (1) La disciplina della fascia costiera dei 300 metri dalla battigia compete in esclusiva al Piano Paesaggistico Regionale.

SOMMARIO: 1. La tutela della fascia costiera dei 300 metri dalla battigia. – 2. La competenza dello Stato e quella della regione Sardegna in materia di tutela del paesaggio. – 3. Il Codice Urbani (o del Paesaggio) e i Piani Paesaggistici Regionali. – 4. Le competenze della Sardegna in materia edilizia e urbanistica e per la approvazione del P.P.R. – 5. I tentativi di modifica del Piano Paesaggistico Regionale e la l. reg. n. 4 del 2009. – 6. Il caso R. e l'ordinanza del T.A.R. Sardegna n. 135/2011. – 7. I profili di sospetta incostituzionalità della legge regionale n. 4/2009.

1. La tutela della fascia costiera dei 300 metri dalla battigia. – La tutela della fascia costiera dei 300 metri dalla battigia trova il suo presupposto nel fondamentale principio sancito dall'art. 9 Cost., secondo cui "La Repubblica... tutela il paesaggio..." e la sua conferma nella Convenzione Europea del Paesaggio, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata in Italia con la legge n. 14 del 9 gennaio 2006.

Essa costituisce, da oltre trent'anni, uno dei cardini della legislazione urbanistica e paesaggistica del nostro Paese. Introdotta dal d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, è

stata confermata dal d.l. n. 312/1985 convertito nella l. n. 431/1985 (c.d. Legge Galasso) (secondo cui "sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della l. 29 giugno 1939, n. 1497: a) I territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare...") e ribadita dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (c.d. Codice Urbani) che, all'art. 142, ha stabilito che "sono comunque di interesse paesaggistico (...) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sul mare".

La tutela della fascia costiera ha trovato conferma in Sardegna grazie alle norme di salvaguardia di cui all'art. 12 della l. reg. n. 45/1989 (che l'hanno estesa alla fascia dei due chilometri dalla battigia) ed è stata poi codificata negli artt. 19 e 20 delle Norme tecniche di attuazione del Piano Paesaggistico Regionale, che definiscono la fascia costiera (peraltro più ampia di quella dei 300 metri) come bene paesaggistico d'insieme e risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, con conseguente divieto di trasformazioni del territorio al suo interno, salvo che in determinate particolari eccezioni (1).

2. Le competenze dello Stato e quelle della Regione Sardegna in materia di tutela del paesaggio – Sul concetto di tutela del paesaggio si è, a suo tempo, affermata ed ha a lungo prevalso, in dottrina e in giurisprudenza, una concezione statica, che faceva riferimento unicamente alle bellezze naturali di cui alla l. n. 1497 del 1939. Successivamente, con l'affermarsi di una sempre maggiore sensibilità sui temi ambientali, si è, via via, fatta strada una visione dinamica ed evolutiva del paesaggio "comprensiva di ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio"; concetto espresso anche dalla Corte Costituzionale con la

(1) Tali eccezioni riguardano: a) gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico, di ristrutturazione e restauro che non alterino lo stato dei luoghi, il profilo esteriore, la volumetria degli edifici, la destinazione d'uso e il numero delle unità immobiliari; b) gli interventi di cui alle lettere *b, c, d, e, f, g, h, l, m, n, p* della l. reg. n. 23/1985, integrato dall'art. 1 della l. reg. n. 5/2003; c) gli interventi direttamente funzionali alle attività agro-silvo-pastorali che non comportino alterazioni permanenti dello stato dei luoghi o dell'assetto idrogeologico del territorio; d) le opere di forestazione di taglio e riconversione culturale e di bonifica, antincendio e conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste, purché previsti e autorizzati dall'autorità competente, secondo la disciplina della pianificazione di settore e le previsioni del Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi; e) le opere di risanamento e consolidamento degli abitati e delle aree interessate da fenomeni franosi, nonché opere di sistemazione idrogeologica e di bonifica dei siti inquinati (art. 12 N.T.A. del P.P.R.); f) nell'ambito urbano, previa approvazione dei P.U.C.: le trasformazioni finalizzate alla realizzazione di residenze, servizi e ricettività contigue ai centri abitati e previa verifica della compatibilità del carico sostenibile del litorale e del fabbisogno di ulteriori posti letto; g) nelle aree interessate da insediamenti turistici o produttivi (previa intesa ex art. 11, comma 1°, lett. c), delle N.T.A.); interventi di riqualificazione urbanistica e architettonica degli insediamenti turistici o produttivi esistenti, di riuso e trasformazione a scopo turistico-ricettivo di edifici esistenti, di completamento degli insediamenti esistenti; h) nella fascia costiera: interventi di conservazione, gestione e valorizzazione dei beni paesaggistici, infrastruttura puntuali o di rete, purché previste nei piani settoriali preventivamente adeguati al P.P.R. (art. 20 N.T.A. del P.P.R.).

sentenza n. 39/1986, codificato con la già citata l. n. 431/1985 e confermato nei contenuti dalla citata Convenzione Europea del Paesaggio (2).

Nella ripartizione delle competenze fra gli organi costituzionali della Repubblica, stabilita dalla legge costituzionale n. 3/2001 (che ha riformato il titolo V° della Costituzione), in base all'art. 117, comma 2°, lett. s), Cost. lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" e, quindi, anche del paesaggio. Peraltro la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 51/2006, ha riconosciuto – in relazione alla l. reg. n. 8/2004 (c.d. legge salva coste) – anche alla Regione Sardegna la competenza a legiferare in materia di paesaggio, fondandola sul d.p.r. n. 480/1975, di attuazione dello statuto regionale in relazione al governo del territorio e riconducendola all'art. 3 del medesimo statuto.

Va, peraltro, precisato che la predetta sentenza della Corte Costituzionale, ha anche affermato che la competenza legislativa della Regione in materia paesaggistica incontra i limiti di cui all'art. 3 dello statuto e, in particolare, i limiti derivanti dalle norme statali "di riforma economico sociale", fra le quali rientrano il d.lgs. n. 42/2004 (Codice Urbani o del paesaggio) e, in particolare, l'art. 144 del medesimo d.lgs., secondo cui i piani paesaggistici prevedono misure di salvaguardia (3).

3. (Il Codice Urbani (o del Paesaggio) e i Piani Paesaggistici Regionali.)– Nell'esercizio della sua predetta competenza in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e del paesaggio, nel 2004, lo Stato, con il già citato d.lgs. n. 42 ha approvato il Codice dei beni culturali e del paesaggio (c.d. Codice Urbani), al quale, negli anni successivi, sono state apportate diverse integrazioni e modifiche (cfr. d.lgs. nn. 156 e 157/2006 e d.lgs. nn. 62 e 63/2008).

(2) La Convenzione Europea del Paesaggio, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre del 2000 dai rappresentanti di ventisette Stati della Comunità Europea e ratificata dall'Italia con la l. 9 gennaio 2006, n. 14, considera il paesaggio come quella determinata parte del territorio come è percepita dalla popolazione, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni. Il paesaggio è la componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione delle diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale, nonché fondamento della loro identità. La Convenzione si applica a tutto il territorio dei singoli Stati, comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine, sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, ivi compresi anche i paesaggi degradati, e si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea in questo campo, con l'obiettivo di far recepire alle amministrazioni locali, nazionali e internazionali provvedimenti, atti e politiche che sostengano il paesaggio con operazioni di salvaguardia, gestione e pianificazione del paesaggio e, in ultima analisi, persegue lo scopo di migliorare la qualità della vita delle popolazioni. (Cfr. rapporto ISPRA).

(3) L'art. 3 dello statuto regionale dispone che: "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: a), b), c), d), e), f) edilizia e urbanistica...". Sull'argomento cfr. Cons. St., VI, 10 settembre 2009, n. 5459.

L'art. (31) comma 1°, del Codice Urbani ha stabilito che, "Ai fini del presente codice per paesaggio si intendono parti del territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni".

L'art. (35) comma 1° ha, a sua volta, stabilito che "lo Stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato. A tal fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'art. 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici concernenti l'intero territorio regionale...".

Il successivo art. (142) ha elencato le "Aree tutelate per legge" fra le quali i "territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia", di cui già si è detto.

L'art. (143) ha descritto, a sua volta, le fasi attraverso le quali deve essere elaborato il piano paesaggistico, mentre l'art. 146, ha disposto che i beni tutelati ai sensi del citato art. 142, ovvero sottoposti a tutela dal Piano paesaggistico, non possono essere distrutti, né essere oggetto di modifiche che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione se non previo accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi ed autorizzazioni a realizzarli da parte degli organi preposti alla relativa tutela.

4. Le competenze della Sardegna in materia edilizia e urbanistica e per la approvazione del P.P.R. - La Sardegna vanta competenza legislativa esclusiva in materia edilizia e urbanistica (ex art. 3 dello Statuto speciale approvato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3) e competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali (ex art. 117, comma 3°, Cost.).

Inoltre, in virtù di quanto previsto dall'art. 6 del d.p.r. 22 maggio 1975 n. 480 (4), le sono state attribuite le funzioni relative ai beni culturali ed ambientali, ivi compresa la redazione e l'approvazione dei Piani territoriali paesistici.

Nell'esercizio di tali funzioni ed in adempimento del disposto dal citato art. 135 del d.lgs. n. 42/2004, la Sardegna ha approvato la legge n. 8 del 25 novembre 2004 (c.d. legge salva coste) il cui art. 1 ha stabilito che la Giunta regionale, entro 12 mesi, avrebbe dovuto adottare il Piano Paesaggistico Regionale quale "principale strumento della pianificazione regionale" e quale "quadro di riferimento

(4) L'art. 6 del d.p.r. 22 maggio 1975, n. 480, che ha approvato "Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna", ha statuito quanto segue: "Sono trasferite alla regione autonoma della Sardegna le attribuzioni già esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765 ed attribuite al Ministero per i beni culturali e ambientali con decreto legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri.

Il trasferimento predetto riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497.

La regione potrà avvalersi, per la redazione dei predetti piani, della collaborazione degli organi statali preposti alla tutela delle bellezze naturali e panoramiche".

e di coordinamento per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale", mentre l'art. 2 ha, a sua volta, stabilito le procedure da seguire per la proposta, l'adozione e l'approvazione dello stesso P.P.R.

Il Piano Paesaggistico, approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 36/7 del 5 settembre 2006, riscosse un ampio apprezzamento non solo in Sardegna, ma anche nel resto d'Italia ed all'estero.

Nonostante ciò il Piano, ben presto, venne investito da una numerosa serie di ricorsi, proposti davanti al T.A.R. della Sardegna, le cui sentenze dichiararono infondate la maggior parte delle censure proposte, fra cui quella secondo cui il Piano avrebbe natura regolamentare e sarebbe stato quindi di competenza del Consiglio regionale, mentre, secondo i giudici del T.A.R. il Piano ha invece natura di fatto amministrativo generale di pianificazione e, come tale, rientra nella competenza della Giunta regionale.

Va in proposito precisato che, nella maggior parte delle sentenze pronunciate dai giudici amministrativi, è stata riconosciuta la legittimità delle parti principali del Piano, sul cui impianto complessivo è stato, fra l'altro, espresso dai giudici un giudizio sostanzialmente positivo (5).

5. I tentativi di modifica del Piano Paesaggistico Regionale e la l. reg. n. 4 del 2009 - Mutato il quadro politico a seguito delle elezioni del 2009, gli esponenti della nuova maggioranza decidevano ben presto di modificare il P.P.R., da loro ritenuto eccessivamente rigido e tale da impedire lo sviluppo economico dell'isola.

Veniva quindi approvata la l. reg. n. 4 del 16 ottobre 2009 (c.d. Piano Casa) contenente una serie di disposizioni dirette ad incidere pesantemente su alcuni dei principi cardine del P.P.R. e, in particolare, su quelli di tutela della fascia dei 300 metri dalla battigia di cui si è detto.

Anzitutto, l'art. 3 prevede la possibilità di un incremento fino al 10% della volumetria dei fabbricati siti in zona agricola nella fascia dei 300 metri dalla battigia.

L'art. 4 consente l'aumento fino al 10% della volumetria, "anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici vigenti e dalle vigenti disposizioni normative regionali", degli immobili situati nella fascia dei 300 metri in area extraurbana destinati all'attività turistico-ricettiva.

L'art. 11 afferma che la Giunta, con periodicità biennale, "procede all'aggiornamento, e alla revisione dei contenuti descrittivi e dispositivi del Piano," il che significa che ha facoltà di modificarlo a suo piacimento, senza per di più garantire la concertazione istituzionale e il coinvolgimento delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi e senza sentire il Comitato tecnico regionale.

(5) Nella sentenza del T.A.R. Sardegna n. 2241/2007 con cui è stato definito il procedimento proposto dal Comune di Cagliari contro il Piano Paesaggistico Regionale, si legge, fra l'altro: "Uno dei fondamentali obiettivi del Piano (per la maggior parte raggiunti), è stato quello di far conoscere il territorio sardo attraverso un vastissimo lavoro d'indagine dello stato dei luoghi (...). Gli esiti di tale lavoro (...) sono la oggettiva dimostrazione dello svolgimento di uno studio approfondito e dettagliato del territorio sardo mai in precedenza condotto con tanta accuratezza e specificità".

Infine l'art. 13 prevede, fra l'altro, che "ai fini della riqualificazione delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, anche qualora localizzate nei 300 metri dalla linea di battigia... possono essere autorizzati, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, interventi di ristrutturazione e rinnovamento" con l'incremento massimo del 25% dei volumi legittimamente esistenti.

6. (Il caso R. e l'ordinanza del T.A.R. Sardegna n. 135/2011) – La fattispecie che ha determinato la pronuncia dell'ordinanza del Tribunale Amministrativo della Sardegna n. 135/2011, oggetto della presente nota, riguardava il caso della società titolare dell'H. R., prestigiosa struttura alberghiera situata nel nord della Sardegna, la quale, allo stesso modo di altri imprenditori titolari di importanti alberghi della zona, aveva chiesto ed ottenuto dalle competenti autorità di poter ampliare il proprio complesso immobiliare, situato nella fascia dei 300 metri dalla battigia, mediante la realizzazione di nuovi corpi di fabbricato, per di più separati dalla struttura alberghiera e diretti verso il mare.

I provvedimenti con cui era stata accolta la richiesta dell'imprenditore venivano, peraltro, impugnati da una impresa concorrente davanti al Tribunale Amministrativo Regionale, il quale, accertata la sussistenza del *fumus boni juris* e del *periculum in mora* li sospendeva con l'ordinanza in esame.

Nel provvedimento in questione, ampiamente motivato al punto di apparire quasi una sentenza, si afferma, anzitutto, che i provvedimenti impugnati, che avevano assentito la realizzazione dell'intervento edilizio *de quo*, erano in palese contrasto con gli artt. 19 e 20 delle citate Norme tecniche di attuazione del PPR, che definiscono la fascia costiera quale "bene paesaggistico d'insieme" e "risorsa strategica fondamentale", vietando al suo interno qualunque intervento di trasformazione ad eccezione di alcuni particolari interventi, quali "per quanto ora di specifico interesse, a) riqualificazione urbanistica e architettonica degli insediamenti turistici o produttivi esistenti, b) riuso e trasformazione a scopo turistico-ricettivo di edifici esistenti, c) completamento degli insediamenti esistenti" (tutti attivabili previa intesa di cui all'art. 11, lett. c). Interventi fra i quali, secondo il T.A.R., non rientrava quello in esame, che non poteva esser definito di "riqualificazione", né era "a volumetria invariata".

In secondo luogo, l'ordinanza del T.A.R., riferendosi alla già citata l. reg. n. 4/2009, alla quale le Amministrazioni interessate avevano fatto riferimento, ha osservato, da un lato, che non era stato rispettato il disposto dell'art. 12 della legge in questione, che "consente solo interventi volti ad obiettivi di elevata qualità paesaggistica e senza aumento di volumetria", mentre l'intervento in esame prevedeva "un rilevante incremento volumetrico" e, dall'altro lato, che era stato violato il disposto dell'art. 13, lett. e) della stessa legge, in quanto l'aumento di cubatura fino ad un massimo del 25% da esso consentito presuppone la concomitante presenza di tre autonome condizioni (fra cui il previo recepimento nel Piano Paesaggistico Regionale); condizioni non riscontrate nel caso in esame. Il che, secondo l'ordinanza, trova conferma nella considerazione che "la fascia costiera (quanto meno nei 300 metri dalla linea di battigia) ha natura di bene paesaggistico ex lege, ai sensi dell'art. 142, comma 1°, lett. a) del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (espressione della competenza legislativa statale prevista, in subiecta materia, dall'art. 117, comma 2°;

lett. s), Cost. e riceve tutela nella disciplina contenuta negli artt. da 143 a 145 dello stesso d.lgs. n. 42/2004, la quale, a sua volta, demanda proprio ai piani paesaggistici regionali il compito di dettare il regime giuridico concretamente applicabile a quella tipologia di bene".

In sostanza, secondo l'ordinanza in esame, il significato da attribuire alla norma in questione non può essere quello di una immediata e diretta liberalizzazione degli interventi sulla fascia costiera dato che, ove così non fosse, la norma sarebbe in palese contrasto con l'art. 117, Cost.

Sempre secondo l'ordinanza in esame, a differenza di quanto previsto dal citato art. 13, la previsione dell'art. 4 della l. reg. n. 4/2009 che, in presenza di determinate condizioni, quali "il contenimento del consumo energetico", "il rispetto dei parametri di cui al d.lgs. n. 192/2005", "il miglioramento della qualità architettonica", consente, nella fascia dei 300 metri dalla battigia, un incremento della volumetria esistente, sarebbe invece "direttamente efficace ... non richiedendo alcun preventivo intervento del P.P.R. quale strumento intermedio di attuazione dei propri meccanismi derogatori" ma presenterebbe, peraltro, diversi "profili di sospetta illegittimità costituzionale".

In conclusione va affermato che l'ordinanza in oggetto, frutto di uno scrupoloso esame ed approfondimento della normativa in materia, deve ritenersi giuridicamente corretta e adeguatamente motivata e, come tale, dovrebbe addirittura servire come indirizzo futuro sia per gli utenti, sia per le pubbliche amministrazioni, sia – aggiungiamo noi – per il legislatore regionale. Il quale, approvando la l. n. 4 del 2009, sembra essere incorso in alcuni incidenti di percorso che, prima o poi, come del resto ipotizzato dal T.A.R. nell'ordinanza in esame, potrebbero determinare le censure della Corte Costituzionale.

art. 3, 4, 12
l.r. 4/09

7. Il profilo di sospetta incostituzionalità della legge regionale n. 4/2009, – Come si è accennato, il legislatore regionale, con gli artt. 3, 4 e 12 della l. n. 4 del 2009, ha preteso di modificare *in pejus* i principi sanciti dal Codice Urbani e dal Piano Paesaggistico Regionale in relazione al bene strategico e di interesse paesaggistico costituito dalla fascia costiera dei 300 metri dalla battigia, consentendo la realizzazione di costruzioni aggiuntive con consistenti aumenti di cubatura, anche in contrasto con gli strumenti urbanistici e con le norme regionali vigenti. Ciò ha evidentemente concretato una palese violazione dell'art. 143 del Codice Urbani e dei principi di cui al Piano Paesaggistico Regionale e, conseguentemente, all'art. 9, Cost., in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e del paesaggio.

art. 11

Principi che devono ritenersi violati anche dall'art. 11 della stessa l. reg. n. 4/2009, che ha previsto che la Giunta regionale possa, con periodicità biennale, procedere "all'aggiornamento e alla revisione dei contenuti descrittivi e dispositivi del Piano paesaggistico regionale", vale a dire apportarvi modifiche anche sostanziali, senza seguire il procedimento previsto dagli artt. 143 e 144 del Codice Urbani, che prevedono una serie di passaggi ineludibili, fra cui, in particolare "la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi".

Non solo. L'art. 10 della legge in questione, attribuendo la facoltà di eseguire "senza alcun titolo abilitativo" una serie di interventi edilizi, fra i quali quelli di

manutenzione straordinaria, che l'art. 10 del d.p.r. n. 380/2001 subordina all'ottenimento del permesso di costruire e la cui violazione comporta sanzioni di carattere penale, sembra concretare una violazione del principio della riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25, Cost. Con la conseguente possibilità, non tanto remota, che coloro che volessero usufruire della facoltà in questione possano incorrere anche in sanzioni di carattere penale.

CARLO DORE

99

CARLO DORE

*LA DISCIPLINA DELLA FASCIA COSTIERA
DEI 300 METRI DALLA BATTIGIA COMPETE
IN ESCLUSIVA AL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE*

(estratto da)

**RIVISTA
GIURIDICA
SARDA**

1-2012

Anno XXVII

Gennaio-Aprile – Pubblicazione quadrimestrale

EDIZIONI AV