Pubblicato il 14/10/2019

N. 00782/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00365/2018 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 365 del 2018, proposto da:
Associazione Sportiva Dilettantistica Circolo Nautico Su Pallosu, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Daniela Muntoni e Carla Putzolu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Daniela Muntoni in Cagliari, via Lanusei n. 25;

contro

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata ex lege in Cagliari, via Dante n. 23/25;
Comune di San Vero Milis, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della determinazione motivata di conclusione negativa della conferenza di servizi, provvedimento unico n. 1 del 23/02/2018 del SUAP Comune di San Vero Milis (OR), con cui è stata denegata alla ricorrente Associazione Sportiva Dilettantistica (A.S.D.) Circolo Nautico "Su Pallosu" l'autorizzazione

alla realizzazione di "ormeggio natanti su specchio acqueo in località Su Pallosu", presso la Marina di San Vero Milis;

- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale a quello impugnato, anche se non conosciuto, ivi compreso il parere negativo del 9/02/2018 del Ministero dei Beni e della Attività Culturali e del Turismo-Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio- Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per la città metropolitana di Cagliari e le province di Oristano e Sud Sardegna, nonché del medesimo Ente la nota in data 28/02/2018, prot. 4595, avente ad oggetto "San Vero Milis (OR) – Realizzazione di un campo-boe per l'ormeggio di imbarcazioni in località "Su Pallosu" del Comune di San Vero Milis. Richiesta di istituzione tavolo tecnico", ma anche il precedente parere negativo del 18/12/2017, prot. 25918 e il provvedimento unico n. 11 del 22/12/2017 del SUAP Comune di San Vero Milis contenente la determinazione negativa all'intervento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2019 il dott. Giorgio Manca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - L'associazione "ASD Circolo Nautico Su Pallosu", titolare di concessione demaniale marittima di cui alla determinazione n. 1806 del 18 luglio 2017, rilasciata dall'assessorato Enti Locali, Finanza e Urbanistica della Regione Sardegna, per l'occupazione temporanea di uno specchio acqueo da destinare a ormeggio di imbarcazioni in loc. Su Pallosu (Comune di San Vero Milis), espone di avere presentato, nell'ottobre 2017, presso il SUAP del Comune di San Vero Milis, una dichiarazione autocertificativa unica (DUAP) avente ad

oggetto la realizzazione di un *«campo-boe per l'ormeggio di imbarcazioni in località "Su Pallosu"»*.

2. - Alla conferenza di servizi indetta per l'esame della DUAP, venivano acquisiti i pareri favorevoli dell'ufficio tecnico del Comune di San Vero Milis, della Capitaneria di Porto di Oristano, del Servizio Demanio e Patrimonio della Regione, dell'Agenzia delle Dogane e dell'Agenzia del Demanio. L'Ufficio Tutela Paesaggistica per le Province di Oristano e Medio Campidano della Regione comunicava, invece, di non dover rilasciare alcuna autorizzazione paesaggistica, visto che l'intervento previsto non ricadeva all'interno di aree tutelate ai sensi del d.lgs. n. 42/2004.

Tuttavia, la Soprintendenza per la Città Metropolitana di Cagliari e le province di Oristano e Sud Sardegna, con nota prot. n. 25918 del 18 dicembre 2017, esprimeva parere negativo sul progetto sia sotto il profilo della tutela archeologica dell'area marina interessata, sia sotto il profilo della compatibilità con i valori paesaggistici (sul presupposto che l'area marina, e quindi lo specchio acqueo oggetto della concessione demaniale marittima, ricada nell'ambito della zona costiera del Sinis tutelata con il D.M. 27 agosto 1980).

L'ufficio dello sportello unico (SUAP) del Comune di San Vero Milis, con atto del 22 dicembre 2017, n. 11, comunicava i motivi ostativi al rilascio del provvedimento. Con nota del 4 gennaio 2018, la ricorrente presentava le sue osservazioni.

Con parere del 9 febbraio 2018, n. 3202, la Soprintendenza accoglieva le osservazioni formulate sul punto e riteneva possibile autorizzare l'intervento sotto l'aspetto archeologico, dettando alcune prescrizioni. Sotto il profilo paesaggistico, la Soprintendenza confermava invece il parere negativo.

3. - Con il provvedimento unico n. 1 del 23 febbraio 2018, lo SUAP del Comune di San Vero Milis, ha quindi conclusivamente rifiutato il rilascio dell'autorizzazione richiesta, richiamando la determinazione motivata di conclusione negativa della conferenza dei servizi, per via del parere negativo

della Soprintendenza in relazione alla compatibilità paesaggistica dell'intervento.

4. - Con il ricorso in esame, la ricorrente chiede l'annullamento del predetto provvedimento di diniego, nonché degli altri atti meglio indicati in epigrafe, deducendo plurime censure.

5. - Si è costituito il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, chiedendo che il ricorso sia respinto.

6. – Con ordinanza della Sezione Seconda, 25 maggio 2018, n. 158, è stata accolta la domanda cautelare dell'associazione ricorrente, sul presupposto che *«lo specchio acqueo in questione (campo boe) non ricade nell'ambito di tutela di cui alla delimitazione del DM del 27/08/1980»* e che *«debba prevalere l'interesse del Circolo nautico ricorrente all'attuazione del progetto migliorativo»*.

7. - Alla pubblica udienza del 5 giugno 2019, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. - Con il primo motivo, la ricorrente deduce la violazione del decreto ministeriale 27 agosto 1980 (*"Dichiarazione di notevole interesse pubblico di una zona in comune di San Vero Milis"*), ritenendo che il tratto acqueo ove è prevista l'installazione degli ormeggi si trovi al di fuori dell'area dichiarata di notevole interesse pubblico.

Inoltre, le motivazioni addotte dalla Soprintendenza a sostegno del parere negativo sarebbero contrastanti con lo stato dei luoghi, posto che:

- le boe hanno dimensioni contenute, verrebbero posizionate con un sistema provvisorio, solo nei mesi da maggio ad ottobre e poi rimosse, per cui dovrebbe escludersi che il loro posizionamento possa ledere irrimediabilmente il vincolo panoramico dell'antistante area costiera;

- sotto il profilo degli elementi antropici, che sarebbero introdotti con l'intervento progettato, la Soprintendenza non avrebbe tenuto conto che nel medesimo spazio acqueo sono già presenti, durante tutto l'anno, diverse boe, nonché elementi antropici maggiormente impattanti come gli edifici abitativi

e i detriti di vecchie abitazioni dei pescatori (come risulta dalle fotografie depositate in giudizio);

- la realizzazione del campo boe consentirebbe di regolamentare l'ormeggio e, con il sistema a catena, preserverebbe non solo il fondale ma ripristinerebbe il panorama da e verso il mare (in ciò l'eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza).

La motivazione del parere negativo, ad avviso della ricorrente, si basa su espressioni vaghe e formule stereotipate senza alcun riferimento alla situazione concreta, in contrasto con l'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e in violazione dei principi in tema di istruttoria e di accertamento dei fatti rilevanti ai fini della decisione.

Si deduce, altresì, l'eccesso di potere sotto il profilo della disparità di trattamento e della irragionevolezza, in quanto presso alcune aree rientranti fra quelle sottoposte a vincolo dal D.M. 27/08/1980 risultano autorizzate e presenti campi-boe analoghi a quello oggetto dell'intervento proposto dalla ricorrente.

9. - Con il secondo motivo, la ricorrente rileva un ulteriore vizio della motivazione del parere negativo della Soprintendenza (nota del 9 febbraio 2018, n. 3202, doc. 2 di parte ricorrente), sotto il profilo della contraddittorietà fra atti della stessa amministrazione, della irragionevolezza e dello sviamento di potere, nella parte in cui il parere fa riferimento allo stato di degrado nel quale versa il tratto di costa e alla necessità di bonifica e riqualificazione ad opera del Comune di San Vero Milis («[…] *in sede di sopralluogo si è potuto valutare lo stato di degrado nel quale versa la linea di costa per la quale appare imprescindibile un intervento di recupero e riqualificazione.* […] *per quanto noto - è imminente, ad opera del Comune di San Vero Milis, un intervento di bonifica e riqualificazione del litorale, idoneo a ricondurre il tratto di costa alle sue caratteristiche primigenie*»).

Il campo-boe sullo specchio acqueo, in realtà, nulla avrebbe a che fare con la necessità di pulizia e ripristino dell'arenile, per cui sarebbe evidente l'errore in

cui è incorsa la Soprintendenza, che semmai avrebbe dovuto rilasciare un parere positivo e indicare le opportune prescrizioni.

Da ciò anche la violazione dell'art. 37, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 24 del 2016, secondo cui l'atto di dissenso delle amministrazioni in sede di conferenza di servizi deve indicare, ove possibile, *«le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso»*.

10. - I due motivi possono essere esaminati congiuntamente, essendo incentrati sui vizi di motivazione dei due pareri negativi della Soprintendenza.

10.1. - Preliminarmente, tuttavia, occorre chiarire che non è condivisibile l'affermazione secondo cui lo specchio acqueo prospiciente il territorio costiero vincolato con il D.M. 27 agosto 1980, in cui dovrebbe essere realizzato il campo-boe della ricorrente, non sarebbe coinvolto nella tutela dei valori paesaggistici. In tal senso convergono sia argomenti di carattere testuale, basati sul contenuto, la descrizione e l'estensione del vincolo ministeriale, sia argomenti di natura teleologica e funzionale.

Sotto il primo profilo, si consideri che nel decreto ministeriale si giustifica il *«notevole interesse pubblico»* della zona costiera del Comune di San Vero Milis non solo perché essa rientra nel più ampio complesso naturalistico del Sinis, caratterizzato da *«un paesaggio spiccatamente desertico con lande spoglie all'interno ed imponenti sistemi di dune altissime»*, ma - in particolare – perché nel territorio costiero, in cui *«è presente un sistema di stagni di importanza rilevante»*, sono presenti delle *«ampie spiagge bianchissime che si estendono a perdita d'occhio, insieme agli altri cordoni di sabbia che si estendono alle spalle»* e alle *«garighe costiere contornate dalla macchia mediterranea»*.

10.2. - L'eccezionale valore naturalistico del complesso territoriale costiero, sopra descritto, non può non estendersi anche allo spazio del mare prospiciente la costa, quantomeno nei limiti in cui la realizzazione di opere nello specchio acqueo possa compromettere lo specifico oggetto della tutela come descritto dall'articolo 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (norma in base alla quale, *ratione temporis*, il vincolo è stato apposto, come si evince anche

dalla proposta formulata dalla Commissione per la tutela delle bellezze naturali della Provincia di Oristano, allegata al decreto ministeriale); e, in specie, possa compromettere le *«bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze»* (n. 4 dell'art. 1 cit.).

10.3. - Ne deriva come conseguenza che l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, contrariamente a quanto nella fattispecie ritenuto dalla ricorrente (e dalla Regione), è necessaria anche per gli interventi e i progetti di opere che debbano eseguirsi nella parte del mare a ridosso del territorio costiero vincolato, anch'essi potenzialmente in grado di pregiudicare il mantenimento dei valori paesaggistici tutelati.

10.4. - In tale prospettiva si colloca anche l'orientamento della giurisprudenza, puntualmente richiamata anche dalla difesa dell'amministrazione, sia di primo grado (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sezione I, 24 ottobre 2012, n. 1926), sia del giudice di appello (si veda Consiglio di Stato, Sezione VI, 31 agosto 2004, n. 5723).

11. - Devono essere poi disattese anche le censure basate sulla preesistente compromissione del territorio (presenza nel medesimo spazio acqueo di diverse boe, presenza di edifici e dei detriti delle vecchie abitazioni dei pescatori), posto che da tempo si è affermato che la situazione di degrado di una determinata zona soggetta a vincolo paesaggistico non giustifica il sostanziale abbandono degli obiettivi di tutela ma, anzi, impone all'autorità preposta un maggiore rigore nella valutazione della compatibilità di ulteriori interventi (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 marzo 2014, n. 961; VI, 14 ottobre 2015, n. 4750).

12. - Debbono essere condivisi, invece, i rilievi critici con i quali la ricorrente contesta la condizione che si ritiene apposta dalla Soprintendenza per l'eventuale rivalutazione del diniego (il completamento della bonifica dell'arenile da parte del Comune di San Vero Milis), trattandosi di profili che non riguardano direttamente l'intervento per il quale la ricorrente ha chiesto

l'autorizzazione. Ciò tuttavia, può provocare unicamente l'eliminazione di un elemento accidentale dell'atto, ma non incide sul contenuto tipico del rifiuto di autorizzazione.

13. - Occorre, quindi, verificare se siano fondate le censure rivolte alle argomentazioni con le quali la Soprintendenza sorregge il diniego di autorizzazione paesaggistica.

13.1. - Nella nota del 18 dicembre 2017, n. 25918 (doc. 13 di parte ricorrente), l'Ufficio di tutela (dopo aver rammentato descrizione e contenuto del vincolo) considera parte integrante delle eccezionali peculiarità del sito anche *«lo scenario naturale del mare che, con le sue innumerevoli gradazioni di colore, costituisce elemento rilevantissimo ed inscindibile per la stessa percezione del paesaggio tutelato.* […] *si ritiene* […] *che le opere previste, tali da imprimere ad un ampio tratto di mare costiero la destinazione di ormeggio per natanti, trasformino radicalmente sia l'immagine dell'area protetta che la sua stessa essenza, in cui la componente naturalistica è dominante, introducendovi un elemento antropico di forte impatto, suscettibile di alterare negativamente le visuali paesaggistiche percepibili da innumerevoli punti di vista accessibili al pubblico. Per quanto l'asservimento ad ormeggio del tratto di costa per oltre 7.000 mq sia definito "stagionale", è evidente che esso inciderebbe sul contesto (assai più sensibile dal punto di vista ambientale di quello della vicina Loc. Sa Marigosa, in cui esiste altra struttura di ormeggio) proprio nel periodo di sua massima frequentazione. Indipendentemente dalla "reversibilità" dell'intervento, esso appare dunque fortemente impattante e tale da ripercuotersi gravemente sulla percezione, storicamente consolidata, delle visuali da e verso il mare».*

13.2. - Sono noti i limiti del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche riservate all'amministrazione in quanto connotate da ampia opinabilità, sostanzialmente incentrato sul riscontro della esatta ricostruzione dei fatti rilevanti, sul controllo della motivazione in termini di esaustività, completezza e logicità delle ragioni giustificatrici della decisione amministrativa e sulla verifica del rispetto dei fondamentali principi di ragionevolezza e

proporzionalità dell'azione amministrativa (di recente si vedano Consiglio di Stato, Sez. V, 12 giugno 2019, n. 3933; Sez. VI, 23 luglio 2018, n. 4466).

In particolare quando sono in gioco fondamentali valori costituzionali (come nella specie), la motivazione deve dare conto in modo circostanziato sia delle premesse in fatto, sia del percorso logico e valutativo che l'amministrazione ha seguito per giungere alla decisione.

13.3. - Nello specifico settore delle autorizzazioni paesaggistiche, dominato dal preminente valore costituzionale della tutela del paesaggio (art. 9 della Costituzione), costantemente ribadito dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato (tra le più recenti, si veda Consiglio di Stato, sez. VI, 23 luglio 2015, n. 3652, ed ivi i richiami alle fondamentali sentenze della Corte Costituzionale e dello stesso giudice d'appello; in precedenza, si veda soprattutto Consiglio di Stato, sez. VI, 23 dicembre 2013, n. 6223), il dovere di motivazione dell'autorizzazione paesaggistica si articola secondo un modello specifico che deve contemplare la descrizione dell'intervento o dell'opera per cui si chiede l'autorizzazione, con la precisa indicazione delle dimensioni, delle forme, dei colori e dei materiali impiegati; la descrizione del contesto paesaggistico in cui l'intervento si colloca, anche mediante indicazione di eventuali altri immobili esistenti, della loro posizione e dimensioni; la valutazione del rapporto tra intervento progettato e contesto paesaggistico, alla luce dei valori tutelati mediante l'apposizione del vincolo, anche mediante l'indicazione dell'impatto visivo al fine di stabilire se esso si inserisca in maniera armonica nel paesaggio (in tal senso la citata sez. VI, n. 6223/2013 ed ivi ulteriori richiami conformi).

13.4. - Nel caso di specie, facendo applicazione dei principi ricordati, il provvedimento impugnato si rivela esente dalle censure sollevate. Lo stesso, infatti, non presenta evidenti errori di fatto e risulta congruamente motivato sulle ragioni - che non risultano manifestamente illogiche - della mancata compatibilità dell'intervento, che prevede l'asservimento ad ormeggio di un tratto di costa di oltre 7.000 mq, con i valori paesaggistici tutelati.

In particolare non può avere rilievo contrario la stagionalità dell'intervento, tenuto conto che il periodo interessato dalle installazioni è assolutamente rilevante (dal 1 maggio al 1 novembre) e considerato che, sul punto, la Soprintendenza ha affermato che, *«indipendentemente dalla "reversibilità" dell'intervento, esso appare dunque fortemente impattante e tale da ripercuotersi gravemente sulla percezione, storicamente consolidata, delle visuali da e verso il mare»*; e che, pur essendo stagionale, *«esso inciderebbe sul contesto* […] *proprio nel periodo di sua massima frequentazione».*

14. - Infine, con il terzo motivo, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 37, commi 2, 4, 5 e 7, della legge della Regione Sardegna n. 24 del 2016 anche sotto il profilo del mancato rispetto dei termini perentori entro cui la Soprintendenza avrebbe dovuto emanare il parere. Atteso che le osservazioni della ricorrente sono state trasmesse in data 8/01/2018, il parere doveva essere reso nel termine di giorni trenta e dunque entro il 7 febbraio 2018; mentre il parere reca la data del 9/2/2018.

14.1. - Il motivo è manifestamente infondato, considerato che per effetto dell'articolo 37, comma 14, della legge della Regione Sardegna 20 ottobre 2016, n. 24, il termine entro il quale le amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli paesaggistici debbono emettere il parere si adegua al termine procedimentale previsto dall'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), ossia quarantacinque giorni, decorrenti dalla data di trasmissione della documentazione o delle osservazioni procedimentali.

15. - Il ricorso, in conclusione, deve essere respinto.

16. - Peraltro, la reiezione delle doglianze sopra esposte, non preclude all'associazione ricorrente la possibilità di presentare un nuovo progetto del campo-boe, da realizzare in uno spazio acqueo di minori dimensioni (rispetto ai 7.000 mq del progetto originario) e con soluzioni e accorgimenti in grado di superare il giudizio negativo formulato dalla Soprintendenza in punto di impatto dell'opera *«sulla percezione, storicamente consolidata, delle visuali da e verso il*

mare»; e facendo valere, altresì, le ricadute positive che potrebbero derivare dalla conclusione dei lavori in corso (si veda la documentazione fotografica depositata dalla ricorrente) di pulizia e bonifica della spiaggia avviati dal Comune di San Vero Milis (che la stessa Soprintendenza - nella nota del 9 febbraio 2018, n. 3202, sopra citata – sembra prospettare come ulteriore elemento che potrebbe concorrere in vista di una eventuale valutazione positiva dell'intervento).

17. - Le spese giudiziali devono essere integralmente compensate tra le parti, considerata la peculiarità della controversia esaminata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Dante D'Alessio, Presidente

Tito Aru, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Giorgio Manca	**Dante D'Alessio**

IL SEGRETARIO