REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

Prot. n. 37179 |DG

Cagliari, 26. 09. 2016

> Comune di Cagliari
> PEC

Oggetto: Quesito in merito ai vincoli paesaggistici rinvenibili in presenza di specchi acquei e corpi idrici.

Con nota prot. n. 35081 del 07.08.2015 il Comune in indirizzo chiede chiarimenti in merito all'individuazione di beni paesaggistici areali con riferimento ai laghi ed invasi, e beni paesaggistici lineari con riferimento ai corsi d'acqua.

Si premette che i pareri rilasciati dalla scrivente Direzione Generale non entrano nel merito dell'ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni prospettate. La redazione dei pareri non comporta, inoltre, lo svolgimento di alcuna attività istruttoria su quanto prospettato nella richiesta, né può in alcun modo supplire all'accertamento sulla presenza in concreto del vincolo paesaggistico propria della richiesta di sussistenza vincolo.

Il quesito in esame si compone di tre quesiti distinti che si esaminano nel seguito.

Con il primo quesito il Comune chiede se tutte le aree campite in celeste nella cartografia del Piano Paesaggistico Regionale vigente, indicate nella legenda allegata alla cartografia come laghi naturali, invasi artificiali, stagni, lagune, siano da considerarsi vincolati paesaggisticamente con, conseguente, estensione del vincolo ai territori ricompresi nella fascia della profondità di trecento metri dalla linea di battigia.

In merito ai vincoli operanti sul territorio della Sardegna si rappresenta quanto segue.

Come noto l'articolo 142, comma 1, lettera b) del d.lgs. n. 42 del 2004, di seguito Codice, individua tra le aree tutelate per legge "*i territori contermini ai laghi compresi in una fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia anche per i territori elevati sui laghi*".

In merito alla citata disposizione, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare che l'espressione lago è da riferirsi anche alle formazioni artificiali, con esclusione, per contro, degli stagni o dei laghi effimeri[1].

[1] "*La tutela dell'interesse paesaggistico ex art. 142, c. 1, lett. b) del d.lgs. n. 42/2004 è stata ricondotta dal Legislatore non solo ai "laghi naturali" ma a tutte quelle realtà geografiche le quali, secondo la letteratura scientifica, siano qualificabili come "laghi", quindi anche a quelli artificiali. Con il che deve escludersi che una classificazione rapportata all'evento, geologico o meno, responsabile della formazione possa di per sé introdurre una diversificazione quanto ad insorgenza del vincolo, ben potendo quest'ultimo interessare anche un "lago artificiale" quale prodotto dell'attività umana di modifica del territorio (nella specie: riempimento di una cava dismessa).*

Viale Trieste, 186 – 09123 Cagliari – Tel: +39 070 6064390 – Fax: +39 070 6064319
eell.urbanistica@regione.sardegna.it

L'articolo 142, al comma 2 del Codice prevede l'inoperatività del vincolo, tra l'altro, nelle aree che alla data del 6 settembre 1985 erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B. Nel territorio della Regione Sardegna, in ragione della competenza statutaria in materia urbanistica ed edilizia, le aree escluse sono quelle delimitate, alla stessa data, come zona A e B ai sensi del D.A. n. 2266/U del 1983.

L'articolo 17 comma 3 lettera g) delle NTA del PPR individua quali beni paesaggistici facenti parte dell'assetto ambientale *"zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi"*.

Relativamente ai beni paesaggistici da ultimo menzionati, si evidenzia che la relazione generale nel definire le zone umide costiere specifica che in esse sono ricompresi i sistemi costieri lagunari e stagnali e le relative fasce peristagnali e perilagunari. Nel glossario, la definizione di zone umide costiere così recita "*bacini idrici più o meno estesi ubicati all'interno di depressioni morfologiche, la cui genesi è da ricondurre alle interazioni tra le dinamiche fluviali e le dinamiche marino-litorali lungo il margine costiero. A seconda dei caratteri di salinità e di circolazione idrica il bacino può essere classificato come stagno o come laguna. La distinzione tra laguna e stagno si basa principalmente sulla possibilità o meno di circolazione e scambio idrico da e verso il mare. Le lagune, per definizione, possiedono dei collegamenti perenni con il mare aperto, mentre gli stagni, al contrario, ricevono l'acqua del mare solo in eventi eccezionali.*"

Come noto, anche alla luce delle analisi effettuate in sede di pianificazione, i cui risultati hanno determinato la perimetrazione delle stesse zone umide, e delle sopra citate definizioni, l'articolo 27 della legge regionale n. 8 del 2015 ha chiarito che le zone umide vanno considerate unicamente nella loro dimensione spaziale, come rappresentata nella cartografia del Piano, per cui alle stesse non può essere riferita la fascia dei trecento metri riportata nell'articolo 17 delle NTA del PPR, da riferirsi unicamente a laghi e invasi artificiali.

Appare appena il caso di rammentare che le zone umide individuate e tipizzate nella cartografia di Piano sono beni diversi da quelli di cui all'articolo 142 del Codice, ossia le zone umide incluse nell'elenco previsto dal D.P.R. n. 448 del 1976, adottato in esecuzione della cosiddetta Convenzione Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale.

Nella cartografia di Piano le zone umide sono rappresentate con un retino rigato azzurro, la campitura areale celeste è utilizzata per rappresentare lo specchio acqueo, ovvero la parte di zona umida interessata dalla presenza dello stagno o della laguna.

Relativamente ai restanti beni indicati nell'articolo 17 delle NTA del PPR e ai rapporti con le aree tutelate per legge ai sensi del citato articolo 142, comma 1, lettera b) del Codice si rappresenta, inoltre, quanto segue.

Una simile ricostruzione tuttavia presuppone in ogni caso il preliminare riscontro dell'esistenza di un "lago": aspetto questo ancor più rilevante in tema di possibile configurabilità di un "lago artificiale" suscettivo di essere oggetto del vincolo diversamente da quanto potrà avvenire, ad esempio, per uno stagno o per un cd. "lago effimero", riconducibili geograficamente a modeste depressioni territoriali di scarsa profondità, costituite da acque meteoriche." (TAR Campania, Napoli, Sez.VIII - 27 febbraio 2009, n.1139).

Le disposizioni sono da ritenersi parzialmente coincidenti nella parte in cui vincolano le porzioni di territorio ricomprese nella fascia dei trecento metri dalla linea di battigia, ma mentre la norma di piano vincola, espressamente, anche i laghi e gli invasi artificiali, ossia gli specchi acquei, la disposizione nazionale si limita a considerare i soli territori contermini ai laghi (come detto "naturali e artificiali" secondo la interpretazione giurisprudenziale) e non le acque lacuali. Sul punto si evidenzia la diversità di formulazione rispetto alla previsione contenuta nell'articolo 142, comma 1 lettera c) del Codice, che espressamente riferisce il vincolo alle acque dei fiumi e alla fascia di 150 metri dalle relative sponde o piede degli argini.

La Regione Sardegna nell'individuare i beni paesaggistici c.d. di piano o del "terzo tipo" ai sensi dell'allora vigente articolo 143, comma 1, lettera i) del Codice ha vincolato, oltre alle porzioni di territorio ricomprese nei trecento metri dalla relativa linea di battigia, come detto vincolate *ope legis* sin dalla c.d. Legge Galasso, i laghi e gli invasi artificiali.

La norma di Piano, in altre parole, relativamente alla fascia dei trecento metri, non fa altro che riportare il vincolo già apposto dal Codice. A conferma di quanto detto il Protocollo d'Intesa, stipulato tra Regione e MiBACT nel 2013 per disciplinare la ricognizione, delimitazione, rappresentazione in scala idonea all'identificazione delle aree tutelate per legge ai sensi dell'articolo 142 del Codice, relativamente ai beni di cui all'articolo 142, comma 1, lettera b) del Codice specifica che "*nel PPR del 2006 i laghi naturali, invasi artificiali, sono inseriti tra i beni paesaggistici ambientali ex art. 143 del Codice*".

In merito alla individuazione dei laghi e degli invasi artificiali, vincolati dalla norma di Piano sopra citata, e alla porzione di territorio vincolata per legge, si osserva preliminarmente che per i beni di cui all'articolo 142, comma 1, lettera b) del Codice l'operatività del vincolo, come per tutte le aree elencate nel citato comma, discende, con immediata efficacia costitutiva, direttamente dall'inserimento di dette aree nell'elencazione, assolvendo la rappresentazione cartografica una funzione meramente ricognitiva. La ricognizione, secondo quanto previsto dalle vigenti disposizioni, deve essere effettuata in sede di redazione del Piano paesaggistico, o in occasione della sua verifica e adeguamento.

Relativamente a tale attività di pianificazione congiunta il Protocollo d'Intesa citato definisce i laghi come "*i corpi idrici superficiali interni fermi, tra i quali sono compresi anche quelli artificiali*" e, ai fini della ricognizione dei laghi quali elementi generatori del vincolo, richiede la sussistenza di almeno due condizioni, la *"riconoscibilità tramite toponimo presente sulla CTR 1:10.000"* la *"misura del perimetro superiore ai 500 metri."* Il Protocollo rimanda, inoltre, a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 164 del 2009, sono quindi laghi, anche se non cartografati, le cave allagate purché completamente esaurite e dismesse, con perimetro superiore a 500 metri, a condizione dell'avvenuta completa dismissione delle attività di cavazione, nonché dell'attuazione del progetto di recupero ambientale. Nello specificare i criteri interpretativi cui informare l'attività di ricognizione, il Protocollo da un lato al fine di individuare il limite dei laghi rimanda allo studio per la "Caratterizzazione dei corpi idrici della Sardegna – Relazione generale" e per gli invasi principali quello fornito dal Registro italiano dighe", dall'altro esclude le aree temporanee di ristagno

prevalentemente temporaneo di acque (stagni, acquitrini, zone palustri, bacini di ritenzione idrica costituiti per finalità irrigue o antincendio) e le vasche di raccolta delle acque piovane.

Rinvenuto il criterio di cui sopra, una volta escluso di trovarsi in presenza di un lago od invaso artificiale, si ritiene utile rammentare che la Circolare dell'Assessore regionale della pubblica istruzione, beni culturali, informazione spettacolo e sport – tutela del paesaggio ufficio n. 16210 del 2 luglio 1986 "Applicazione legge 8.8.19985, n. 431, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale" prevede che "*le sponde degli stagni, ove questi ultimi appartengano al demanio marittimo, rientrano nella categoria dei territori vincolati paesaggisticamente dall'art. 1, 1° comma, lett. a), della legge 431*" (oggi articolo 142, comma 1, lettera a) del Codice). Il Protocollo d'Intesa sopra citato, nel definire i territori costieri, ricalca la previsione di cui alla Circolare sopra richiamata.

In relazione alla identificazione dei criteri interpretativi[2] da utilizzare ai fini della riconducibilità della porzione di territorio ricompresa nella fascia dei trecento metri dalle sponde degli stagni appartenenti al demanio marittimo si rinvia a quanto statuito dai giudici penali e amministrativi (sul punto si vedano Sentenza Cassazione Penale, Sez. II, 38921 del 10 giugno del 2009 e Tar Sardegna con la sentenza n. 206 del 27 febbraio 2013).

Verificata, quindi la riconducibilità dello specchio acqueo a una delle fattispecie sopra citate (stagni appartenenti al demanio marittimo con operatività del vincolo di cui all'articolo 142, comma 1 lettera a) del d.lgs. n. 42 del 2004, laghi o invasi artificiali di cui all'articolo 17 NTA PPR e relativi territori contermini di cui anche all'articolo 142, comma 1, lettera b) del d.lgs. n. 42 del 2004 o zone umide costiere di cui all'articolo 17 comma 3 lettera g) delle NTA PPR), residueranno ulteriori elementi rappresentati nella cartografia di piano con la campitura areale celeste, non oggetto di vincolo paesaggistico.

Per completezza si rammenta, infatti, che la campitura celeste è utilizzata nella cartografia di piano per stagni, lagune, saline, bacini artificiali e specchi d'acqua temporanei, appartenenti al ciclo delle acque proprio del sistema delle infrastrutture.

***

Con il secondo dei quesiti posti il Comune chiede se i corsi d'acqua quali rii e canali, presenti nella cartografia del piano e nel Sito Sardegnageoportale, generino sempre la fascia di profondità di 150 metri.

Anche in questo caso si deve premettere che l'art. 142 co. 1, alla lett. c) del Codice individua quali beni paesaggistici "*i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna*".

Ai fini della corretta individuazione di tale categoria di beni paesaggistici, la giurisprudenza amministrativa ha

[2] "l'essere le acque di derivazione marina, il loro persistente collegamento con il mare, il loro utilizzo per la pesca marittima, la loro inclusione, di natura dichiarativa, nell'elenco dei beni demaniali marittimi"

avuto modo di precisare che "*i fiumi e i torrenti sono soggetti a tutela paesistica di per sé stessi, a prescindere dall'iscrizione negli elenchi delle acque pubbliche, che ha efficacia costitutiva del vincolo paesaggistico solo per le acque fluenti di minori dimensioni e importanza, vale a dire per i corsi d'acqua che non sono né fiumi, né torrenti* (Cons. Stato, VI, 27 giugno 2014 che riprende le medesime argomentazioni di Cons. Stato, VI, 4 febbraio 2002, n. 657, da ultimo confermate da Tar Campania, VIII, 05 maggio 2016, n. 2318).

Relativamente a tali beni il Codice, all'articolo 142, comma 3[3] disciplina la procedura per dichiarazione dell'irrilevanza, totale o parziale, ai fini paesaggistici.

Ciò detto in merito a fiumi, torrenti e corsi d'acqua vincolati *ex lege*, si ricorda che l'articolo 17 delle NTA del PPR ha ricompreso nell'assetto ambientale i beni paesaggistici, tipizzati e individuati nella cartografia dello stesso Piano, includendo nell'elenco di cui al comma 3 del medesimo articolo i "*fiumi torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna, e sistemi fluviali, ripariali, risorgive e cascate, ancorché temporanee*".

La formulazione letterale di quest'ultima disposizione e la relazione generale portano a ritenere che i beni paesaggistici c.d. di piano individuati dall'articolo 17, comma 3, lettera h) delle NTA del PPR non siano pienamente coincidenti con i beni vincolati *ex lege* ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera c). In particolare, mentre fiumi e torrenti e relativa fascia di centocinquanta metri sono presenti in entrambe le disposizioni, per i corsi d'acqua il piano paesaggistico regionale, non richiede, ai fini dell'operatività del vincolo paesaggistico, l'iscrizione dei corsi d'acqua negli elenchi delle acque pubbliche.

Relativamente all'individuazione cartografica dei beni in questione è bene operare un distinguo. Infatti, per i beni di cui all'art. 142 comma 1 lett. c) l'efficacia costitutiva del vincolo discende direttamente dalla legge, per cui la rappresentazione cartografica assolve ad una funzione meramente ricognitiva, rispetto agli stessi opera, inoltre, la stessa previsione di inoperatività del vincolo già citata e contenuta nel comma 2 dell'articolo 142.

Il problema della tipizzazione e della idonea rappresentazione cartografica con efficacia costitutiva si pone, quindi, solo per i corsi d'acqua vincolati *ex novo* dal Piano Paesaggistico Regionale, ossia i corsi d'acqua non iscritti negli elenchi della acque pubbliche.

Sul punto si evidenzia che Il Piano Paesaggistico Regionale - primo ambito omogeneo- si compone di una cartografia suddivisa in tavole secondo il taglio della Carta d'Italia IGM, utilizzando come base la Carta Tecnica Regionale (CTR) in scala 1:10.000, ma rappresentata con il rapporto metrico di 1:25.000 per i territori ricompresi negli ambiti di paesaggio costieri e 1:50.000 per il restante territorio regionale.

---

[3] " La disposizione del comma 1 non si applica, altresì, ai beni ivi indicati alla lettera c) che la regione abbia ritenuto in tutto o in parte irrilevanti ai fini paesaggistici includendoli in apposito elenco reso pubblico e comunicato al Ministero. Il Ministero, con provvedimento motivato, può confermare la rilevanza paesaggistica dei suddetti beni. Il provvedimento di conferma è sottoposto alle forme di pubblicità previste dall'*articolo 140*, comma 4."

A seguito dell'entrata in vigore del terzo correttivo del Codice, la legge regionale n. 13 del 2008, all'art. 1 ha precisato che i beni paesaggistici, compresi quelli identitari, protetti e disciplinati dal Piano paesaggistico regionale, sono esclusivamente "*c) gli immobili, le aree e i beni specificamente individuati nei piani paesaggistici e delimitati nelle cartografie ad essi allegate in scala idonea alla loro puntuale identificazione*", e contestualmente (comma 3 del citato articolo) ha abrogato tutte le disposizioni contenute nei piani paesaggistici vigenti contrastanti con la predetta disposizione.

Quanto disposto dalla legge regionale n. 13 del 2008 è stato successivamente confermato da questa Direzione Generale in un parere richiesto da un altro Comune sullo stesso tema (prot. RAS n. 0030539 del 7 settembre 2010, nota che per completezza si allega).

Ciò detto, in assenza di un elenco degli elementi, in questo caso corpi idrici, per i quali difettano le richieste condizioni di specifica individuazione nel Piano paesaggistico regionale e delimitazione nelle cartografie ad esso allegate in scala idonea alla loro puntuale identificazione, in osservanza dei principi di cautela e precauzione, e nelle more della verifica e adeguamento del Piano paesaggistico regionale, di cui all'articolo 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, si raccomanda di seguire il modulo procedimentale di cui all'articolo 146 del citato decreto legislativo, facendo precedere la richiesta di autorizzazione paesaggistica da una istanza finalizzata alla verifica della sussistenza delle condizioni di vincolo.

In particolare, in presenza di elementi appartenenti al reticolo idrografico e presenti nella cartografia di Piano dovrà essere *in primis* verificata la riconducibilità degli stessi ai beni di cui all'articolo 142, comma 1, lettera c) del Codice, avvalendosi dei criteri interpretativi rinvenibili nel più volte citato Protocollo d'Intesa; quindi, nelle ipotesi residue – ossia esclusa la ricorrenza di un fiume, torrente o corso d'acqua iscritto nell'elenco delle acque pubbliche – dovrà essere verificata la adeguatezza della rappresentazione cartografica, in via presuntiva difficilmente ricorrente con riferimento alla scala 1:50.000.

Le verifiche di cui sopra saranno svolte dai Servizi regionali competenti in materia di tutela del paesaggio anche in collaborazione con le Soprintendenze territorialmente competenti.

***

Con il terzo quesito il Comune chiede se si debba, comunque, considerare il vincolo relativo alla fascia dei centocinquanta metri quando ci si trovi in presenza di un corso d'acqua non riportato nella cartografia del Piano Paesaggistico Regionale o nel sito Sardegnageoportale.

La risposta al quesito da ultimo riportato è una diretta conseguenza di quanto chiarito in relazione al secondo quesito.

Si ritiene, ad ogni buon conto, opportuno evidenziare che relativamente ai c.d. beni di piano gli effetti giuridici sono da riconnettersi ai soli elaborati normativi e cartografici approvati con deliberazione della Giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006, resa esecutiva con decreto del Presidente della Regione n. 82 del 7 settembre 2006.

In sintesi, unicamente la cartografia allegata al Piano Paesaggistico Regionale assolve alla funzione costitutiva del vincolo paesaggistico per i c.d. vincoli del terzo tipo.

Pertanto, in assenza di rappresentazione nella cartografia di Piano di un corpo idrico, salvo il caso di riconducibilità alle categorie di cui all'articolo 142, comma 1, lettera c) del Codice, non si sarà in presenza di un bene paesaggistico, con conseguente inoperatività del regime di tutela.

Infine, nel rammentare che il Piano paesaggistico regionale è stato elaborato in ambiente GIS, ossia con un sistema informativo territoriale informatico che permette l'acquisizione, l'analisi e la restituzione di informazioni derivanti da dati geografici georiferiti e che la consultazione agli stessi dati avviene tramite le applicazioni web disponibili su Sardegna Mappe, si evidenzia che tali applicativi assolvono alla sola funzione di rendere maggiormente leggibili le informazioni.

Il Direttore Generale
Dott.ssa Elisabetta Neroni