

**N. 02153/2012 REG.PROV.COLL.  
N. 01472/2010 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

- sul ricorso numero di registro generale 1472 del 2010  
proposto da:

Comune di Montecorice, in persona del Vice sindaco pro  
tempore, dott. Maurizio Margarucci, rappresentato e  
difeso dall'avv. Antonio Parisi, e domiciliato in Vicolo  
Santa Lucia, n. 6, presso lo studio dell'avv. Soldovieri,

*contro*

Regione Campania, in persona del presidente pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'avv. Maria Imperato  
dell'Avvocatura regionale, unitamente alla quale elegge  
domicilio, presso la sede in Salerno, via Abella Salernitana,

n. 3,

- Ente parco nazionale del Cilento e del Vallo di Diano, in persona del presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Salerno, presso i cui uffici è per legge domiciliato, in Salerno Corso Vittorio Emanuele n. 58;

*per l'annullamento:*

- a)- della delibera del Consiglio regionale della Campania del 24 dicembre 2009, come da attestazione n. 116/2, pubblicata sul B.U.R.C. n. 9 del 27 gennaio 2010, recante l'approvazione della proposta di deliberazione della Giunta regionale n. 617 del 13 aprile 2007, avente ad oggetto il "Piano de Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano – comma 3, dell'art. 12 L. del 6 dicembre 1991, n. 394", anch'esso impugnato;
- b)- della deliberazione n. 86 del 28.12.2001 del Consiglio direttivo del Parco nazionale del Cilento e del Vallo di Diano, recante l'approvazione in via definitiva del piano;
- c. di ogni altro atto agli stessi preordinato, presupposto, connesso e conseguente, parimenti lesivo, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione

Campania e dell'Avvocatura distrettuale dello Stato per conto dell'intimato Ente Parco;

Viste le memorie;

Vista l'ordinanza del Presidente del Tar Campania, Napoli, n. 45 del 3 giugno 2010;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza pubblica il dott. Gianmario Palliggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1.- Con l'odierno ricorso, notificato al Tar Campania Napoli il 23 marzo 2010 e depositato il 9 aprile 2010, il comune di Montecorice ha impugnato per l'annullamento gli atti in epigrafe indicati relativi alla pianificazione dell'area protetta del Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano.

Ha dedotto i seguenti motivi di censura.

1. violazione dell'art. 117 Cost.; violazione del d. lgs. n. 421 del 2004 e s.m.i. (con particolare riferimento agli artt. 6, 135, 140 e 143 ss.; violazione dell'art. 12 L. 394/1991; violazione del principio di legale collaborazione, eccesso di potere per sviamento, falsità della causa, carenza d'istruttoria, altri profili. Il provvedimento impugnato è

carente delle forme di cooperazione con l'amministrazione statale, sia ex ante, ossia nella definizione degli indirizzi e criteri delle attività di valorizzazione del Piano, sia ex post, ossia nell'organizzazione operativa delle stesse; al quale è attribuita la potestà legislativa con corrente, unitamente alle regioni in tema di valorizzazione del paesaggio

2. violazione di legge, della direttiva 42/2001/CE del 27 giugno 2001, violazione della legge regionale del 22 dicembre 2004, n. 16; falsa applicazione del d. lgs. n. 152 del 2006, come modificato dal d. lgs. n. 4/2008 (con particolare, riguardo agli artt. 6, 18 d. lgs. n. 152 del 2006); eccesso di potere, carenza di istruttoria, altri profili. L'art. 47 della legge regionale n. 16 del 2004 impone che i piani territoriali siano accompagnati dalla valutazione ambientale di cui alla direttiva 42/2001/CE, da effettuarsi durante la fase di redazione dei piani. Del pari, il d. lgs. n. 152 del 2006, come novellato dal d. lgs. n. 4/2008, ha sancito l'obbligo per le amministrazioni procedenti (statali, regionali e locali) di sottoporre unitariamente a valutazione un piano comprensivo di più progetti integrati, in modo da perseguire più efficacemente gli obiettivi di tutela e di prevenzione ambientale.

3. falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 12 L. n. 394/1991; violazione del principio del giusto

procedimento di legge; violazione del principio di leale collaborazione; eccesso di potere, sviamento, carenza d'istruttoria. Il provvedimento di approvazione del piano è altresì illegittimo per violazione dell'art. 12, comma 4, L. n. 394/1991, nella parte in cui sancisce che, nel caso in cui il Piano incida su territori su cui insistono "aree di promozione economica e sociale facenti parte del medesimo ecosistema", come accade nell'ambito del territorio di Montecorice, la regione debba concertare sia con l'Ente Parco sia con i comuni interessati una formale "intesa" preventiva all'emanazione del provvedimento di approvazione finale,

4. violazione dell'art. 114 Cost.; violazione degli artt. 1 e 4 L. reg. Campania n. 16 del 2004; violazione dell'art. 12 L. n. 394/1991; eccesso di potere, sviamento, falsità della causa, omessa ponderazione della fattispecie contemplata, illogicità manifesta. L'estromissione del comune ricorrente nella fase di elaborazione del Piano appare in contrasto con i principi desumibili dagli artt. 15 e 20 L. reg. n. 16 del 2004, con la direttiva 2001/42/CE e dall'art. 174 del Trattato UE che richiama il principio di precauzione e di sostenibilità dello sviluppo. Considerato, inoltre, che il Piano de quo costituisce uno strumento dotato di valenza conformativa della proprietà al quale pervenire con

l'istituto della "zonizzazione", è apparso del tutto inadeguata e fuorviante la scala di rappresentazione prescelta (1:50000).

2.- Per quanto sopra, il comune ricorrente ha chiesto l'annullamento degli atti impugnati, con ogni conseguenza anche in ordine alle spese.

3.- Si sono costituite in giudizio l'Avvocatura distrettuale dello Stato e la Regione Campania che, con rispettive memorie, hanno chiesto il rigetto del ricorso per infondatezza.

4.- Con ordinanza del Presidente del Tar Campania, Napoli, n. 45 del 3 giugno 2010, il ricorso è stato trasmesso per il prosieguo della trattazione a questo TAR, presso la cui segreteria è stato depositato il 1° ottobre 2010.

5.- Chiamata all'udienza pubblica del 4 ottobre 2012, la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1.- Il ricorso coinvolge la deliberazione del Consiglio regionale della Campania avente ad oggetto il Piano del Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano, insieme ai presupposti provvedimenti di impulso della giunta regionale e del Consiglio direttivo del Parco nazionale del Cilento e del Vallo di Diano, recante l'approvazione in via

definitiva del predetto Piano.

Va respinta, in via preliminare, l'eccezione di tardività prospettata dalla Regione Campania, secondo la quale il Comune ricorrente, per essere tempestivo, avrebbe dovuto contestare la delibera della giunta regionale n. 617 del 2007 contenente la proposta del Consiglio e che assumerebbe un'autonomia portata lesiva.

L'eccezione è infondata posto che la richiamata delibera della giunta regionale costituisce un mero atto d'impulso interno, nell'ambito di un procedimento che si è concluso solo con la deliberazione del Consiglio regionale, in linea con le disposizioni statutarie della Regione Campania, in merito alle attribuzioni degli organi. Ed invero, ove la delibera della giunta avesse un contenuto immediatamente operativo, la sua impugnativa sarebbe sempre una facoltà e non un onere, salva l'ipotesi della presenza di un elemento immediatamente lesivo, non ricorrente nel caso specifico.

2.- Nel merito il ricorso è fondato nei limiti e nei termini di seguito esposti.

2.1.- E' inammissibile e comunque infondato il primo motivo di ricorso.

In primo luogo, non sussiste un interesse giuridicamente qualificato del comune a fare valere l'assenza di partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali

nella redazione del Piano, posto che l'art. 8, comma 4, L. n. 241 del 1990 "L'omissione di taluna delle comunicazioni prescritte può esser fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista".

In ogni caso, nel merito la censura non è fondata. Il procedimento per la formazione del Piano è precisato all'art. 12 L. n. 394 del 1991, come modificato ed integrato dall'art. 2, comma 30, L. n. 426 del 1998. Il citato art. 12, comma 3, L. n. 394/1991 chiarisce che "Il piano è predisposto dall'Ente parco entro diciotto mesi dalla costituzione dei suoi organi, in base ai criteri ed alle finalità della presente legge. La Comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del relativo piano, come indicati dal consiglio direttivo del parco, sul quale esprime il proprio parere. Il piano, approvato dal consiglio direttivo, è adottato dalla regione entro novanta giorni dal suo inoltro da parte dell'Ente parco".

Il comma 4 aggiunge che: "Il piano adottato è depositato per quaranta giorni presso le sedi dei comuni, delle comunità montane e delle regioni interessate; chiunque può prenderne visione ed estrarne copia. Entro i successivi quaranta giorni chiunque può presentare osservazioni scritte, sulle quali l'Ente parco esprime il proprio parere

entro trenta giorni. Entro centoventi giorni dal ricevimento di tale parere la regione si pronuncia sulle osservazioni presentate e, d'intesa con l'Ente parco per quanto concerne le aree di cui alle lettere a) , b) e c) del comma 2 e d'intesa, oltre che con l'Ente parco, anche con i comuni interessati per quanto concerne le aree di cui alla lettera d) del medesimo comma 2, emana il provvedimento d'approvazione. Qualora il piano non venga approvato entro ventiquattro mesi dalla istituzione dell'Ente parco, alla regione si sostituisce un comitato misto costituito da rappresentanti del Ministero dell'ambiente e da rappresentanti delle regioni e province autonome, il quale esperisce i tentativi necessari per il raggiungimento di dette intese; qualora le intese in questione non vengano raggiunte entro i successivi quattro mesi, il Ministro dell'ambiente rimette la questione al Consiglio dei ministri che decide in via definitiva.”.

Le sopra indicate disposizioni tracciano in maniera dettagliata una procedura che assicura, prima dell'eventuale approvazione, ampia partecipazione dei soggetti intenzionati a presentare osservazioni. Le richiamate disposizioni non prescrivono la partecipazione obbligatoria del Ministero per i Beni e le Attività culturali, preposto alla tutela del vincolo paesaggistico. Quest'ultimo

attiene a valori diversi da quelli ambientali, non a caso presidiati da altro Ministero.

2.2.- Infondato si manifesta anche il secondo motivo col quale il comune ricorrente deduce l'illegittimità del Piano per mancata sottoposizione dello stesso alla Valutazione ambientale strategica.

L'art. 3 della Direttiva 42/2001/CE de 27 giugno 2001, sulla Valutazione Ambientale Strategica chiarisce che: “I piani e i programmi .....che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale...”. Tali piani e programmi sono poi indicati più in dettaglio dal medesimo art. 3, il quale precisa che devono essere sottoposti a Valutazione Strategica, tutti i Piani che “... sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II.”

Il Piano del Parco rientra a pieno titolo nel settore della pianificazione territoriale poiché si occupa di destinazione dei suoli, ancorché con finalità di conservazione delle risorse naturali, e come tale

rientra nella procedura di VAS.

In attuazione della direttiva europea, l'art. 6 d. lgs. n. 152/2006 indica i casi per i quali è richiesta la valutazione ambientale strategica con riferimento a piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

Tuttavia, in base all'art. 52 del richiamato d. lgs. 152/2006, i procedimenti amministrativi, in corso alla data di entrata in vigore della parte seconda dell'appena menzionato decreto (31 luglio 2007), nonché i procedimenti per i quali a tale data sia già stata formalmente presentata istanza introduttiva da parte dell'interessato, si concludono in conformità alle disposizioni ed alle attribuzioni di competenza in vigore all'epoca della presentazione di detta istanza.

L'art. 5, comma 2, d.l. n. 300 del 28 dicembre 2006 - convertito con modificazioni dalla L. 26 febbraio 2007, n. 17 - fissa al 31 luglio 2007 l'entrata in vigore della parte II del menzionato d. lgs. n. 152/2006; a quella data era già intervenuta la delibera della giunta regionale n. 617 del 13 aprile 2007 di adozione del piano. E' vero che la definitiva approvazione del Piano è avvenuta il 24 dicembre 2009, oltre quindi il termine di 24 mesi da quando la disciplina comunitaria individuava l'esenzione dall'obbligo di

espletare la V.A.S., va tuttavia considerato che al momento dell'adozione del piano, l'iter procedimentale era già in stato avanzato e la Regione aveva, in pratica, espletato ed esaurito gli aspetti istruttori richiesti dalla legislazione all'epoca vigente.

Una diversa disciplina transitoria è intervenuta con il d. lgs. n. 128 del 29 giugno 2010, il cui art. 2, comma 30, lett. b), ha aggiunto all'art. 35 d. lgs. 152/2006, il comma 2-ter il quale ha chiarito che le procedure di VAS, VIA, AIA avviate precedentemente l'entrata in vigore del decreto 152/2006 medesimo, sono concluse nel rispetto delle norme vigenti all'avvio del procedimento: Tale disciplina non è tuttavia riferibile al caso in esame perché, come appena sopra esposto, il Piano del Parco era già stato adottato con la menzionata delibera della giunta regionale n. 617/2007 ed approvato con la delibera del Consiglio regionale n. 116/2 del 24 dicembre 2009.

Al caso specifico non si applica la Legge regionale n. 16 del 22 dicembre 2004, contenente norme sul governo del territorio, che definisce gli obiettivi ai quali devono conformarsi le attività di pianificazione dei soggetti competenti in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica.

Non a caso, l'art. 7, comma 1, L. reg. n. 16/2004,

nell'individuare i soggetti competenti ad adottare gli strumenti di pianificazione (Regione, province e comuni), non include anche gli Enti Parco. Ciò si spiega perché la normativa regionale in argomento disciplina esclusivamente gli strumenti di pianificazione della Regione (art. 13: Piano territoriale regionale), delle province (art. 18: Piano territoriale di coordinamento provinciale) e dei comuni (art. 22, con riguardo ai diversi strumenti urbanistici), ai fini della tutela, degli assetti del governo, delle trasformazioni e delle utilizzazioni del territorio ai fini del suo sviluppo.

Non si condivide, poi, l'affermazione in merito alla diretta applicabilità della Direttiva 42/2001/CE in materia di VAS, posto che quest'ultima è priva di carattere self-executing, ma si rivolge per la sua concreta attuazione agli Stati membri, come chiarito esplicitamente dagli artt. 13 e 15.

La prima disposizione precisa infatti che “gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva prima del 21 luglio 2004”; l'art. 15 aggiunge che “gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.”.

3.- Sono invece fondati il terzo ed il quarto motivo.

3.1.- Con il terzo motivo il comune censura l'assenza di un

intesa riguardo alla perimetrazione delle zone D del Piano medesimo.

Sul punto va rilevato che le osservazioni formulate dal comune di Montecorice – senza che assuma alcun rilievo ai fini di questo giudizio la circostanza che siano state presentate il giorno successivo a quello ultimo consentito, posta la loro concreta accettazione da parte della Regione - non avevano ad oggetto le zone D del Parco; esse, in realtà, proponevano di recepire il Piano Territoriale Paesistico (P.T.P.) Cilento costiero nonché alcune modifiche alle Norme di Attuazione ed alla perimetrazione delle zone A. Solo alcuni suggerimenti del comune ricorrente erano stati recepiti dall'Ente Parco, in linea peraltro con proposte di analogo contenuto avanzate da altri soggetti pubblici.

Le osservazioni del comune di Montecorice sono state trasmesse alla preposta Commissione di studio e di valutazione istituita, al fine dell'approvazione del Piano del Parco, dalla Regione Campania (Decreto del dirigente del Settore Politica del Territorio n. 312 del 16 giugno 2006).

La Commissione ha contro dedotto anche sulle osservazioni formalmente tardive; valga, al riguardo, l'allegato della Delibera di Giunta n. 617 del 13.4.2007 riporta con la sigla E075, l'osservazione del Comune di

Montecorice.

Il Collegio condivide il rilievo dell'amministrazione comunale circa la sostanziale violazione dell'art. 12, comma 4, della L. n. 394/1991, la normativa sulle aree protette.

Ai fini della predisposizione del Piano, il citato art. 12, al comma 2 classifica il territorio in quattro diverse aree, ognuna con un grado decrescente di protezione; la disposizione infatti prevede le seguenti suddivisioni:

- a) le riserve integrali;
- b) le riserve generali orientante;
- c) le aree di protezione;
- d) le aree di promozione economica e sociale nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

Per le zone di quest'ultima categoria, lo strumento pianificatorio finisce per avere il maggiore impatto socio-economico e produttivo, in relazione alla possibilità di trasformare più incisivamente il territorio.

Ebbene l'art. 12, comma 4, L. n. 394/1991 distingue il procedimento da seguire per l'emanazione del provvedimento finale in relazione alla categoria della zona

coinvolta. Infatti, per le aree di cui alle lettere a), b) e c), le Regioni, previa pronuncia sulle osservazioni degli interessati, emanano il provvedimento approvativo, in base all'intesa raggiunta con l'Ente Parco.

Per le aree di cui alla lett. d), ossia quelle di promozione economica e sociale, la Regione può emanare il provvedimento finale d'intesa non solo con l'Ente parco ma anche con i comuni interessati.

Pertanto, per la regolamentazione di tali zone, a differenza delle zone di categoria a), b), e c), la legge considera non sufficiente la mera partecipazione dei comuni interessati ed esige il concorso della loro volontà, anche ai fini della formazione dell'atto di pianificazione. Il legislatore richiede dunque una forma di partecipazione più penetrante e qualificata che non si riduce alla mera facoltà di presentare osservazioni ma impone il raggiungimento di un'intesa con il comune investito della potestà pianificatoria; è per questo che il consenso di quest'ultimo condiziona la redazione del Piano. Per questo, l'art. 12, comma 4, citato prescrive l'intervento sostitutivo del Ministero dell'ambiente ovvero di rimessione al Consiglio dei Ministeri nell'eventualità in cui si sia verificato il dissenso.

3.2.- Con il quarto motivo, il Comune ha rilevato che il

procedimento di formazione del Piano che avrebbe trascurato, sotto altro profilo, le sue posizioni rappresentante nelle osservazioni; si duole, inoltre, dell'uso di una scala di rappresentazione grafica eccessivamente ampia.

La questione è stata oggetto della prima osservazione presentata dalla Regione Campania in sede di adozione del Piano del Parco (delibera di giunta regionale n. 611 del 14 febbraio 2003), osservazione nella quale si rappresentava l'eventualità di erronea interpretazione e difficoltà di gestione della cartografia del Piano. Il rilievo è stato rappresentato anche da altri enti, associazioni e privati cittadini. L'osservazione critica è stata esaminata dal Consiglio direttivo dell'ente (verbale di delibera n. 68 del 29.11.2004).

Su questo specifico punto, l'Ente parco ha spiegato che la scelta si spiega sulla base di considerazioni di carattere tecnico ed operativo; sotto il primo profilo, la scala adottata non solo sarebbe conforme a quella utilizzata per piani analoghi in ambito europeo, ma risponde anche all'esigenza di rendere leggibile le coordinate complessive di un piano che coinvolge un territorio molto esteso (oltre ha 200.000); sotto il secondo profilo, la comunità del Parco ha inteso imprimere al Piano un carattere prevalentemente

d'indirizzo in modo da lasciare ai piani locali margini significativi di specificazione e di autonoma determinazione.

Il Collegio, senza addentrarsi negli aspetti prettamente tecnici della questione, è però dell'avviso che la scelta del tipo di scala sia, da un lato, inadeguata e, dall'altro, contraddittoria.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa dell'Ente parco, si osserva che il Piano non ha le caratteristiche proprie, o almeno esclusive, di un piano d'area vasta; i contenuti e le prescrizioni complessive appaiono particolarmente prescrittive e di dettaglio tali da conferire al piano stesso le caratteristiche proprie di uno strumento di programmazione con valore direttamente conformativo sulle proprietà e con la previsione di meccanismi prescrittivi tipici della zonizzazione.

Per questo, la scelta di una scala di rappresentazione che rinvia in modi indeterminati "a successivi sviluppi" in scala 1:10.000 (art. 7, comma 1, norme di attuazione) si palesa, oltre ch e contraddittoria, in pratica di difficile realizzazione.

Una significativa conferma di ci o la si ricava dalla circostanza che nessuna delle osservazioni proposte dal comune resistente   stata accolta e trasfusa nella versione

finale del piano parco.

Con queste premesse, è allora evidente che la scelta della scala di rappresentazione, a causa della sua astrattezza, non è in grado di facilitare la gestione in concreto del Piano ed è foriera di incertezze interpretative che incideranno negativamente sulla formazione e sullo stesso adeguamento degli strumenti urbanistici comunali. L'eccessivo livello di astrattezza emerge, in particolare, per la pianificazione delle zone di maggiore antropizzazione le quali presentano situazioni complesse e disomogenee che richiedono, già in fase di programmazione, una più esatta definizione degli interventi ammissibili e compatibili con le strategie e le prescrizioni del piano di parco.

4.- Per quanto sopra, il ricorso, esclusivamente nei limiti sopra indicati, in particolare con riferimento al terzo e quarto motivo di censura, va accolto con annullamento, per quanto di ragione, delle impugnate deliberazioni di approvazione dell'Ente parco.

Appare equo compensare integralmente le spese di giudizio, in considerazione dell'accoglimento parziale, della complessità delle questioni coinvolte e della circostanza che il contenzioso riguarda amministrazioni pubbliche.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei limiti e nei termini indicati in motivazione, con annullamento, per quanto di ragione, degli atti impugnati.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 4 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Onorato, Presidente

Francesco Mele, Consigliere

Gianmario Palliggiano, Primo Referendario,

Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/11/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

