

Pubblicato il 27/12/2022

N. 01530/2022 REG.PROV.COLL.
N. 01819/2014 REG.RIC.
N. 01820/2014 REG.RIC.
N. 01227/2015 REG.RIC.
N. 01226/2015 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 Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1819 del 2014, proposto da MIGE s.a.s. di A. Salati & C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Grassi, Jacopo Sanalidro, con domicilio digitale come da PEC risultante da Pubblici Registri e domicilio eletto presso lo studio Stefano Grassi in Firenze, via G. La Pira n. 21;

contro

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Lucia Bora, Barbara Mancino, con domicilio digitale come da PEC risultante da Pubblici Registri e domicilio eletto presso lo studio - Ufficio Legale Regione Toscana in Firenze, piazza dell'Unità Italiana, 1;

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare, Ministero per i Beni e Le Attività Culturali e del Turismo, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale

dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Firenze, via degli Arazzieri 4;
Comune di Orbetello in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 1820 del 2014, proposto da Salati Armando s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Grassi, Jacopo Sanalidro, con domicilio digitale come da PEC risultante da Pubblici Registri e domicilio eletto presso lo studio Stefano Grassi in Firenze, via G. La Pira n. 21;

contro

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Lucia Bora, Barbara Mancino, con domicilio digitale come da PEC risultante da Pubblici Registri e domicilio eletto presso lo studio - Ufficio Legale Regione Toscana in Firenze, piazza dell'Unità Italiana, 1;

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero per i Beni e Le Attività Culturali e del Turismo, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Firenze, via degli Arazzieri 4;

Comune di Orbetello in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 1227 del 2015, proposto da Salati Armando s.p.a. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Grassi, Jacopo Sanalidro, con domicilio digitale come da PEC risultante da Pubblici Registri e domicilio eletto presso lo studio Stefano Grassi in Firenze, via G. La Pira n. 21;

contro

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Lucia Bora, Barbara Mancino, con

domicilio digitale come da PEC risultante da Pubblici Registri e domicilio eletto presso lo studio - Ufficio Legale Regione Toscana in Firenze, piazza dell'Unità Italiana, 1;

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero per i Beni e Le Attività Culturali e del Turismo, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Firenze, via degli Arazzieri 4;

Comune di Orbetello, Provincia di Grosseto in persona dei legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 1226 del 2015, proposto da MIGE s.a.s., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Grassi, Jacopo Sanalidro, con domicilio digitale come da PEC risultante da Pubblici Registri e domicilio eletto presso lo studio Stefano Grassi in Firenze, via G. La Pira n. 21;

contro

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Lucia Bora, Barbara Mancino, con domicilio digitale come da PEC risultante da Pubblici Registri e domicilio eletto presso lo studio - Ufficio Legale Regione Toscana in Firenze, piazza dell'Unità Italiana, 1;

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Firenze, via degli Arazzieri 4;

Comune di Orbetello in persona del Sindaco Pro Tempore, Provincia di Grosseto, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 1819 del 2014:

dell'integrazione al piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico – deliberazione n. 58 del 2.07.2014;

quanto al ricorso n. 1820 del 2014:

della deliberazione del Consiglio Regionale della Toscana 2 luglio 2014, n. 58, avente ad oggetto “Integrazione del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico. Adozione ai sensi dell’articolo 17, comma 1, della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)” e dei relativi elaborati allegati, pubblicata sul B.U.R.T. n. 28 del 16 luglio 2014, nella parte in cui impedisce l’attuazione delle previsioni urbanistiche già approvate dal Comune di Orbetello sulle aree della ricorrente e le possibilità di sviluppo dei complessi immobiliari di sua proprietà;

quanto al ricorso n. 1227 del 2015:

della deliberazione del Consiglio Regionale della Toscana 27 marzo 2015, n. 37, avente ad oggetto “Atto Integrazione del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico. Approvazione ai sensi dell’articolo 19, della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio)” e dei relativi elaborati allegati, pubblicata sul B.U.R.T. n. 28 del 20 maggio 2015, nella parte in cui impedisce l’attuazione delle previsioni urbanistiche già approvate dal Comune di Orbetello sulle aree della ricorrente e le possibilità di sviluppo dei complessi immobiliari di sua proprietà;

nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, anche non conosciuti alla ricorrente, ivi inclusa, in particolare, per quanto occorrer possa:

della delibera della Giunta Regionale n. 1121 del 4.12.2014, con cui è stata approvata l’istruttoria tecnica delle osservazioni presentate al PIT/PPR adottato e le conseguenti proposte di modifica all’integrazione paesaggistica del PIT;

quanto al ricorso n. 1226 del 2015:

della deliberazione del Consiglio Regionale della Toscana 27 marzo 2015, n. 37, avente ad oggetto “Atto Integrazione del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico. Approvazione ai sensi dell’articolo 19, della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio)” e dei relativi elaborati allegati, pubblicata sul B.U.R.T. n. 28 del 20 maggio 2015, nella parte in cui impedisce l’attuazione delle previsioni urbanistiche già approvate dal Comune di Orbetello sulle aree della ricorrente e le possibilità di sviluppo dei complessi immobiliari di sua proprietà; nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, anche non conosciuti alla ricorrente, ivi inclusa, in particolare, per quanto occorrer possa:

della delibera della Giunta Regionale n. 1121 del 4.12.2014, con cui è stata approvata l’istruttoria tecnica delle osservazioni presentate al PIT/PPR adottato e le conseguenti proposte di modifica all’integrazione paesaggistica del PIT.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Toscana e di Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e di Ministero per i Beni e le Attività Culturali e del Turismo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 21 dicembre 2022 il dott. Luigi Viola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La MIGE s.a.s. di A. Salati & C. è proprietaria di un vasto comprensorio di terreno siti in località Giannella nel Comune di Orbetello e rientrante nell’U.T.O.E. n. 4 del relativo Piano Strutturale; il Regolamento Urbanistico del Comune di Orbetello adottato con delib. C.C. 12 aprile 2010, n. 26 prevedeva, con riferimento a detto ambito, tre aree di trasformazione,

costituite dall'At24 (destinata all'ampliamento dell'albergo "Lido di Giannella" esistente, mediante intervento diretto soggetto a permesso di costruire), dall'At25 (destinata alla realizzazione di un nuovo imbarcadero) e dall'At26 (destinata alla realizzazione di servizi ed attrezzature per lo sport ed il tempo libero e di un intervento di completamento di trenta alloggi, subordinato alla realizzazione dell'intervento At24).

L'integrazione al Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano paesaggistico adottata con deliberazione 2 luglio 2014, n. 58 del Consiglio Regionale Toscano prevedeva però una disciplina fortemente vincolistica, riportata ad apposite prescrizioni vincolistiche (analiticamente individuate in epigrafe del ricorso) e caratterizzata da tale rigidità da rendere impossibile, nella prospettazione di parte ricorrente, la realizzazione di gran parte degli interventi, anche per effetto della previsione di cui all'art. 38, 3° comma della disciplina generale del Piano (destinata alla disciplina delle cd. misure di salvaguardia).

La deliberazione 2 luglio 2014, n. 58 del Consiglio regionale della Toscana era quindi impugnata dalla ricorrente (nei limiti dell'interesse e delle previsioni specificamente individuate nell'epigrafe del ricorso) con il ricorso R.G. n. 1819/2014, che risulta affidato a censure di: 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 143, comma 1 lett. g), h) i) del d.lgs. n. 42/2004 e dei principi della Convenzione Europea del Paesaggio del 20 ottobre 2000, eccesso di potere in particolare, sotto i profili del difetto di istruttoria, della contraddittorietà e dell'ingiustizia manifesta; 2) violazione e falsa applicazione degli artt. 135, 143, 1° comma del d.lgs. n. 42/2004, dell'art. 48 della l.r. n. 1/2005, eccesso di potere per difetto di motivazione e istruttoria e illogicità; 3) violazione e falsa applicazione art. 140, comma 2 e 143, comma 1 lett. b) del d.lgs. n. 42/2004, dell'art. 31 della l.r. n. 1/2005, violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 5 della Convenzione Europea e del Paesaggio del 20 ottobre 2000, eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità e contraddittorietà manifesta, difetto di motivazione e lesione dell'affidamento della ricorrente; 4) violazione e falsa

applicazione degli artt. 133, 135 e 143 del d.lgs. n. 42/2004, eccesso di potere sotto i profili del difetto di istruttoria e dell'illogicità; 5) violazione e falsa applicazione dell'art. 143, comma 9 del d.lgs. n. 24/2004, violazione dell'art. 97 della Costituzione, violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990, eccesso di potere sotto i profili del difetto di motivazione e dell'illogicità manifesta, violazione dei principi del giusto procedimento e della partecipazione degli interessati; 6) violazione e falsa applicazione dell'art. 144, comma 1 d.lgs. n. 42/2004 e degli artt. 4 e 5 della Convenzione Europea del Paesaggio del 20 ottobre 2000.

Con il ricorso R.G. n. 1820/2014, anche la Salati Armando s.p.a. (proprietaria di terreni inclusi nell'area di trasformazione At26 del Regolamento Urbanistico del Comune di Orbetello adottato con delib. C.C. 12 aprile 2010, n. 26 sopra richiamata) impugnava la deliberazione 2 luglio 2014, n. 58 del Consiglio regionale della Toscana destinata all'integrazione al Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano paesaggistico; a base dell'impugnazione erano poste censure e prospettazioni in tutto analoghe a quelle poste a base del ricorso R.G. n. 11819/2014.

In ambedue i ricorsi, si costituivano in giudizio i Ministeri dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare (con comparsa di pura forma) e la Regione Toscana (che controdeduceva sul merito delle impugnazioni ed articolava eccezioni preliminari di inammissibilità di alcune censure di ricorso, attinenti al merito dell'azione amministrativa e di improcedibilità sopravvenuta del gravame, a seguito dell'intervento della successiva deliberazione di approvazione definitiva dell'atto di integrazione al P.I.T.).

Con ordinanze Presidenziali 12 febbraio 2021, nn. 43 e 44, erano richieste alle parti informazioni in ordine alla persistenza dell'interesse alla decisione dei ricorsi; in tutti e due i ricorsi, le società ricorrenti dichiaravano di avere interesse alla decisione dei ricorsi a fini risarcitori e chiedevano pertanto una decisione nel merito ai sensi dell'art. 34, 3° comma c.p.a.

2. Nel frattempo, la MIGE s.a.s. di A. Salati & C. presentava un'osservazione nel procedimento di formazione dello strumento programmatico che prendeva il n. 135 ed era parzialmente accolta dalla deliberazione 4 dicembre 2014, n. 1121 della Giunta Regionale; la successiva deliberazione del Consiglio Regionale della Toscana 27 marzo 2014, n. 37 approvava pertanto definitivamente l'atto di integrazione al Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano paesaggistico, confermando quindi definitivamente, con qualche piccola modificazione, la disciplina vincolistica contestata da parte ricorrente.

La deliberazione 27 marzo 2014, n. 37 del Consiglio Regionale della Toscana era pertanto impugnata dalla MIGE s.a.s. di A. Salati & C. (anche in questo caso, nei limiti del proprio interesse e delle previsioni specificamente individuate nell'epigrafe del ricorso), con il ricorso R.G. 1226/2015; l'impugnazione risulta sostanzialmente affidata alle stesse censure già poste a base dell'impugnazione proposta avverso la deliberazione di adozione (sia pure attualizzate alla luce del parziale accoglimento dell'osservazione presentata nel procedimento e prospettate con diversa scansione) e di una nuova censura di violazione dell'art. 144 del d.lgs. n. 42/2004 e dell'art. 19 della l.r. 65/2014 (già art. 17 della l.r. 1/2005), violazione dell'art. 3 della l. 241 del 1990 e dell'art. 97 Cost., eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, erroneità dei presupposti di fatto e di diritto, travisamento dei fatti, illogicità ed irrazionalità manifeste, indirizzata al mancato recepimento dell'integralità delle proprie osservazioni.

Anche la Salati Armando s.p.a. presentava un'osservazione nel procedimento di formazione dello strumento programmatico che prendeva il n. 138 ed era parzialmente accolta dalla deliberazione 4 dicembre 2014, n. 1121 della Giunta Regionale, che non modificava però in maniera sostanziale l'impostazione vincolistica del P.I.T.

Con il ricorso R.G. n. 1227/2015, anche la Salati Armando s.p.a. impugnava pertanto la deliberazione 27 marzo 2014, n. 37 del Consiglio Regionale della

Toscana, articolando censure sostanzialmente analoghe a quelle proposte dalla MIGE s.a.s. di A. Salati & C., con il ricorso R.G. 1226/2015.

Anche in questi due ricorsi, si costituivano in giudizio i Ministeri dei Beni, delle Attività Culturali e del Turismo e dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare (con comparsa di pura forma) e la Regione Toscana (che controdeduceva sul merito delle impugnazioni ed articolava eccezione preliminare di inammissibilità di alcune censure di ricorso, attinenti al merito dell'azione amministrativa).

Alla pubblica udienza del 21 dicembre 2022, i quattro ricorsi erano quindi trattenuti in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, deve essere disposta la riunione dei quattro ricorsi in decisione, sussistendo ragioni di connessione oggettiva e soggettiva, non solo per quello che riguarda l'indubbio rapporto di consequenzialità giuridica tra le due serie di impugnazioni delle delibere di adozione e definitiva approvazione dello strumento urbanistico, ma anche per quello che riguarda la sostanziale identità di situazione giuridica tra le due società ricorrenti (che, oltre ad essere titolari di terreni ricompresi nell'area di trasformazione At26 del Regolamento Urbanistico del Comune di Orbetello adottato con delib. C.C. 12 aprile 2010, n. 26, fanno valere l'interesse all'edificazione di una serie di comparti tra di loro collegati).

In accoglimento della sistematica di Cons. Stato ad. plen., 13 luglio 2022, n. 8 ed avendo le due ricorrenti dichiarato di avere interesse all'accertamento dell'illegittimità dell'atto a fini risarcitori, non può poi trovare accoglimento l'eccezione preliminare di improcedibilità sopravvenuta dei gravami R.G. n. 1819 e 1820 del 2014, a seguito dell'intervento della successiva deliberazione di approvazione definitiva dell'atto di integrazione al P.I.T. articolata dalla difesa dell'Amministrazione regionale e i due ricorsi devono pertanto essere decisi nel merito.

2. Tutti e quattro i ricorsi risultano poi infondati nel merito e devono pertanto essere rigettati.

Cominciando l'esame dai due ricorsi (R.G. n. 1819/2014 e 1820/2014) proposti avverso la deliberazione 2 luglio 2014, n. 58 del Consiglio regionale della Toscana di adozione dell'atto di integrazione al P.I.T., la Sezione non può mancare di richiamare, in termini generali e con riferimento alle prime due censure proposte dalle società ricorrenti, la propria precedente giurisprudenza, certo formatasi con riferimento a fattispecie relative a diverso settore economico (l'attività estrattiva), ma pur sempre riferita agli stessi atti di modificazione del P.I.T. e ad una ricostruzione sistematica complessiva dei principi di riferimento della materia pienamente estensibile anche alla fattispecie che ci occupa.

In particolare, con riferimento alla radice comune ai primi due motivi di ricorso (relativa alla sostanziale impossibilità, per il P.I.T., di prevedere divieti di trasformazione del territorio, essendo sua finalità esclusiva solo l'indicazione di "criteri e ...principi per consentire il corretto intervento degli strumenti urbanistici ed edilizi sul territorio"), deve richiamarsi la giurisprudenza ormai stabilizzata della Sezione che ha così concluso: "il piano paesistico, in forza del d.lgs. n. 42/2004, (ha) la sua funzione precipua nell'individuare in negativo gli interventi che, per l'inconciliabilità con il contesto dei luoghi, sono in posizione di incompatibilità assoluta con i valori salvaguardati dal vincolo; e per questi introduce un regime di immodificabilità per zone, o per categorie di opere reputate comunque contrastanti con i valori protetti, e dunque non realizzabili (Cons. Stato, VI, 13.9.2012, n. 4875); cosicché i contestati divieti non costituiscono sviamento dalle finalità previste dal d.lgs. n. 42/2004, il quale attribuisce al piano una funzione conservativa degli ambiti ritenuti meritevoli di salvaguardia" (T.A.R. Toscana, sez. I, 21 luglio 2017, n. 945; si veda anche 12 settembre 2017, n. 1080 punti 4.1 e 4.2).

Al proposito, non può poi neppure "dubitarsi della possibilità per le amministrazioni di introdurre, attraverso l'attività di governo del territorio,

limiti alla libertà di iniziativa economica. Anche alla stregua del diritto europeo, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio possono, infatti, costituire motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare restrizioni di quella libertà di iniziativa imprenditoriale (cfr. Corte di Giustizia UE, 11 marzo 2010, causa C-384/08; 14 dicembre 2004, causa C-309/02), all'esito del consueto bilanciamento degli interessi contrapposti, da condursi secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità e tenendo conto del fatto che il sacrificio delle risorse ambientali (beni comuni) a fronte dello svolgimento di attività economiche private impattanti sul territorio è tollerabile soltanto a condizione che dallo svolgimento di quelle attività derivino vantaggi collettivi perlomeno apprezzabili" (T.A.R. Toscana, sez. I, 21 luglio 2017, n. 945; nello stesso senso si vedano anche i due pareri della Prima Sezione del Consiglio di Stato 24 dicembre 2021 n. 1970 e 7 luglio 2022, n. 1189 che, sia pure con riferimento all'impugnazione del cd "Piano regionale cave", hanno confermato la legittimità dei vincoli introdotti dal P.I.T. regionale anche se incidenti sull'attività imprenditoriale).

Del resto, la lettura delle previsioni del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio) dedicate alla pianificazione paesaggistica in termini comprensivi della possibilità di prevedere vincoli, anche incidenti su attività economiche preesistenti, risulta ormai essersi affermata, nella giurisprudenza del Giudice amministrativo, con riferimento ad analoghi atti programmatori adottati da altre Regioni: "il piano paesaggistico ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio.

Rilevano in tal senso - come di recente sottolineato da Corte Cost. n. 172/2018 - l'art. 135, comma 4, lettera d), e l'art. 143, comma 1, lettera h), del

codice dei beni culturali, in base ai quali il piano deve provvedere alla individuazione "delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati" nonché "delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate". Fermo restando che, come non di meno evidenziato dalla stessa Corte, valorizzando il ruolo eminentemente tecnico-scientifico degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica, "se la funzione del piano paesaggistico è quella di introdurre un organico sistema di regole, sottoponendo il territorio regionale a una specifica normativa d'uso in funzione dei valori tutelati, ne deriva che, con riferimento a determinate aree, e a prescindere dalla qualificazione dell'opera, il piano possa prevedere anche divieti assoluti di intervento. La possibilità di introdurre divieti assoluti di intervento e trasformazione del territorio appare, d'altronde, del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico" (C.G.A. sez. giurisd. 18 marzo 2019, n. 248, sulle orme di Corte cost. 23 luglio 2018, n. 172, punto 6.3 della motivazione che ha espressamente rilevato come "la possibilità di introdurre divieti assoluti di intervento e trasformazione del territorio appare... del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico").

I primi due motivi di ricorso articolati dalle ricorrenti non presentano significativi elementi di novità rispetto alle prospettazioni precedentemente esaminate dalla Sezione e pertanto non possono trovare accoglimento, risultando peraltro del tutto generica e non specificata la rilevanza che dovrebbe assumere, nella fattispecie, la Convenzione Europea sul paesaggio del 20 ottobre 2000 (recepita con l. 9 gennaio 2006, n. 14) che, pur non utilizzando mai “il termine vincoli” (come esattamente rilevato da parte ricorrente), non vieta per nulla che le “azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio” (art. 1, 1° comma lett e) della Convenzione) poste al centro della sistematica della Convenzione possano assumere natura vincolistica, anche assoluta.

Del pari inaccoglibile risulta poi la prospettiva alla base del secondo motivo di ricorso che risulta finalizzata a contestare il sostanziale “annullamento” della potestà valutativa delle Amministrazioni comunali che deriva dalla previsione di vincoli molto puntuali e che non necessitano di una qualche mediazione applicativa; nella sostanziale assenza di una previsione che preveda quale sia il giusto livello di dettaglio delle previsioni vincolistiche, non può non evidenziarsi come la tesi delle ricorrenti manchi degli indispensabili appigli normativi per trovare accoglimento e come, per di più, risulti infondata anche in fatto, risultando evidente come alcune previsioni vincolistiche fondamentali (come quella di cui al punto 3.3. lett. l) della “Scheda Sistemi Costieri n. 10” più oltre esaminata) necessitino proprio di una mediazione, in sede applicativa, da parte dell’Amministrazione comunale e come pertanto, con riferimento alle più importanti attività di trasformazione urbanistica ancora consentite nell’area, non sussista per nulla quel sostanziale “schiacciamento” delle competenze dell’Amministrazione comunale lamentato da parte ricorrente.

Le ulteriori censure articolate dalle ricorrenti avverso le singole previsioni di cui alla specifica disciplina prevista dalla “Scheda Sistemi Costieri n. 10” (relativa all’area in discorso) con il primo motivo di ricorso devono poi essere

scrutate alla luce del tradizionale orientamento giurisprudenziale che, anche nei confronti della pianificazione paesaggistica, ha ammesso la possibilità, per il Giudice amministrativo, di sindacare le scelte di merito dell'Amministrazione precedente solo in presenza di "errori di fatto, abnormi illogicità o profili di eccesso di potere per palese travisamento dei fatti o manifesta irrazionalità" (Cons. Stato sez. VI, 3 luglio 2014, n. 3367; in termini più generali, si vedano, tra le tante: sez. IV, 2 agosto 2022, n. 6799; 25 luglio 2022, n. 6525).

Nel caso di specie, le contestazioni di parte ricorrente non evidenziano illogicità o errori evidenti di programmazione, ma si limitano a contestare le scelte operate dall'Amministrazione regionale, sulla base di una propria personale visione delle necessità dell'area che trova un sostanziale ostacolo nel tradizionale divieto di un sindacato diretto delle scelte di merito dell'Amministrazione ad opera del Giudice amministrativo.

La contestazione relativa alla previsione di cui al punto 3.3. lett. l) della "Scheda Sistemi Costieri n. 10" che esclude dalla disciplina vincolistica i "lotti interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria" risulta poi frutto di un sostanziale errore di prospettiva ricostruttiva; a questo proposito, le stesse ricorrenti assumono, infatti, che già da tempo l'area di trasformazione At26 dovrebbe essere dotata delle urbanizzazioni primarie necessarie per l'esclusione dal divieto e non si comprende pertanto la ragione dell'impugnazione di una disciplina (sostanzialmente favorevole alle ricorrenti), cautelativamente proposta per il solo caso "in cui le amministrazioni ...(dovessero ritenere) di poter classificare come "lotto intercluso" l'area denominata At26", ovvero con riferimento ad un'eventualità del tutto incerta e che non risulta per nulla essersi concretizzata.

2.1. Anche Il terzo motivo di ricorso deve poi sempre essere scrutinato alla luce del tradizionale orientamento giurisprudenziale che ha rilevato come rientri "nella piena discrezionalità dell'Ente imprimere ad una determinata zona un certo regime urbanistico-edilizio: per tale ragione, la destinazione

data dagli strumenti urbanistici alle singole aree del territorio non necessita di apposita motivazione, salvo che particolari situazioni abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni. Le uniche evenienze che richiedono una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali sono rappresentate dai seguenti casi: dal superamento degli standard minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968; dalla lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione o accordi di diritto privato intercorsi con il Comune, o delle aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione; dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo. Nessun affidamento deriva, invece, dalla diversa destinazione urbanistica pregressa della medesima area, rispetto alla quale l'amministrazione conserva ampia discrezionalità, ben potendo apportare modificazioni peggiorative rispetto agli interessi del proprietario, titolare di una generica aspettativa generica al mantenimento della destinazione urbanistica gradita, ovvero a una *reformatio in melius*, analoga a quella di ogni altro proprietario di aree che aspiri ad una utilizzazione comunque proficua dell'immobile. Ai fini della legittimità di nuove scelte di pianificazione, non è pertanto richiesta un'indagine individuale su ogni singola area al fine di giustificarne la sua specifica idoneità a soddisfare esigenze pubbliche, né può essere invocata la c.d. polverizzazione della motivazione, la quale si porrebbe in contrasto con la natura generale dell'atto di pianificazione o di governo del territorio" (T.A.R. Toscana, sez. I, 1° febbraio 2016, n. 176; 28 gennaio 2016, n. 146; per la giurisprudenza della Terza Sezione, si veda T.A.R. Toscana, sez. III, 26 marzo 2012, n. 605).

Nel caso di specie, un qualche affidamento tutelato ad una disciplina più "permissiva" ed aperta all'edificabilità dell'area non può certo derivare solo dalla precedente e diversa pianificazione comunale (assentita anche dall'Amministrazione regionale) o dal d.m. 4 dicembre 1964 che ha dichiarato

l'area di notevole interesse pubblico ai fini della tutela paesaggistica; nella completa assenza di quelle circostanze eccezionali che importano un preciso affidamento del privato, deve, infatti, ritenersi che il potere di pianificazione possa mutare anche in senso peggiorativo la disciplina dell'area, aumentando l'estensione dei vincoli presenti sull'area, sulla base di una "visione" maggiormente restrittiva della tutela dell'ambiente che trovi preciso riscontro (come nel caso di specie) in una completa istruttoria e in un provvedimento non caratterizzato di vizi suscettibili di sindacato in sede di legittimità.

Del tutto sfornita di fondamento è poi la censura relativa alla mancata considerazione della dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui al d.m. 4 dicembre 1964, risultando evidente, dalla documentazione depositata in giudizio dall'Amministrazione regionale, come tutti i vincoli presenti sulle aree in questione abbiano trovato considerazione, nella fase relativa alla ricognizione di tutti i vincoli presenti sull'area; non fondato risulta poi anche il riferimento alla previsione di cui all'art. 141-*bis* del d.lgs. 22 gennaio 2004 che prevede un meccanismo di integrazione dei contenuti delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico, ma certo non ne impone l'obbligatoria attivazione "a monte" dell'esercizio del potere di pianificazione paesaggistica di cui al capo successivo del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

2.2. Con riferimento al quarto motivo di ricorso (relativo al mancato perfezionamento dell'intesa Stato-Regione Toscana di cui all'art. 133 del d.lgs. 22 gennaio 2004), risulta poi del tutto sufficiente il richiamo della documentazione di cui al doc. n. 1 del deposito dell'Amministrazione regionale che dimostra come Stato e Regione Toscana abbiano ampiamente condiviso i contenuti del nuovo P.I.T. nella sua integrazione paesaggistica anche in fase antecedente all'intervento dell'intesa (poi formalmente intervenuta l'11 aprile 2015), giungendo fino all'espressa "attestazione in merito alla conformità del Piano di Indirizzo Territoriale con valore di piano paesaggistico ai disciplinari attuativi dell'Intesa tra il Ministero e la Regione

Toscana” che è del 24 dicembre 2013 e precede quindi anche l’adozione del piano.

Con tutta evidenza, si tratta pertanto di una censura dal contenuto solo formale e che perde di consistenza alla luce della documentazione relativa all’ampia concertazione dei contenuti del piano tra Stato e Amministrazione regionale.

Del resto, la tesi che pone il P.I.T. in perfetta linea con i contenuti dell’Accordo Stato-Regione Toscana dell’11 aprile 2015 risulta ormai essersi affermata in giurisprudenza (al proposito, si veda Cons. Stato, sez. 29 marzo 2021, n. 2633, relativa al meccanismo di cui all’art. 21 del P.I.T.) e si tratta certamente di una lettura che non può prescindere da quel meccanismo di “condivisione anticipata” dei contenuti del P.I.T. sopra richiamato.

2.3. Con il quinto motivo di ricorso, le due ricorrenti contestano la disciplina delle misure di salvaguardia prevista dall’art. 38 della disciplina generale del Piano, sotto il profilo dell’estensione dell’effetto di salvaguardia, oltre che alle prescrizioni previste dal nuovo strumento programmatico (come espressamente previsto dall’art. 143, 9° comma del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) anche ai cd. “obiettivi di tutela”.

Sempre con riferimento all’attività estrattiva, la disciplina transitoria di cui all’art. 38 della disciplina del Piano impugnato (in questo caso, nella versione prevista dal 5° comma della disposizione) è già stata ritenuta in linea con la previsione di cui all’art. 143, 9° comma del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 dalla precedente giurisprudenza della Sezione sopra citata: “la suddetta norma ha assolto ad una finalità conservativa-cautelare, anticipando l’efficacia della nuova disciplina vincolistica onde salvaguardare l’interesse pubblico ad evitare modifiche del territorio, nelle more del procedimento di approvazione, suscettibili di vanificare il regime vincolistico di tutela introdotto col PIT adottato. Del resto, l’art. 143, comma 9, del d.lgs. n. 42/2004 statuisce che il divieto di interventi contrastanti con le “prescrizioni di tutela” del piano

paesaggistico decorre già dall'adozione di quest'ultimo" (T.A.R. Toscana, sez. I, 21 luglio 2017, n. 945).

La conclusione non sembra essere contrastata da parte ricorrente che propone solo un'ulteriore distinzione tra prescrizioni di piano ed obiettivi di tutela, senza però concretamente articolare argomentazioni in ordine alla stessa possibilità logica di pervenire ad una considerazione autonoma delle due categorie (che, nelle schede di tutela, come quella relativa all'area della ricorrente, sembrano essere riportate ad una prospettiva coordinata ed unitaria, che attribuisce alle prescrizioni il carattere attuativo degli obiettivi di tutela) ed alla rilevanza che potrebbe assumere, nella prospettiva delle ricorrenti (la cui posizione sembra essere concretamente lesa più dalle prescrizioni che dagli obiettivi di tutela), l'anticipazione dell'operatività degli obiettivi di tutela, in un contesto in cui risulta indiscutibilmente legittima l'anticipazione, al momento di adozione del piano, dell'operatività delle prescrizioni ovvero dell'aspetto che concretizza, nei confronti delle ricorrenti, il regime vincolistico imposto all'area).

In questa generica formulazione, anche questa censura non può pertanto trovare accoglimento.

2.4. L'infondatezza nel merito del quinto motivo di ricorso esime poi la Sezione dall'esame approfondito della questione relativa alla stessa ammissibilità di una censura che risulta forse eccessivamente generica, non avendo mai parte ricorrente specificato attraverso quali effettivi meccanismi avrebbe dovuto essere assicurato l'"adeguato" coinvolgimento del Comune di Orbetello nella fase di elaborazione del Piano, rivendicato con il motivo di gravame.

In ogni caso, deve ritenersi che le attività richiamate nel rapporto del Garante della Comunicazione richiamato nella Relazione generale al provvedimento impugnato abbiano soddisfatto l'esigenza generica alla pubblicizzazione dei contenuti del nuovo Piano che è alla base della censura articolata dalle ricorrenti, tanto più che, come già rilevato, le stesse non concretizzano per

nulla la censura, con l'indicazione delle specifiche misure di coinvolgimento rese (eventualmente) necessarie dalla previsione di cui all'art. 144, 1° comma del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, dalla Convenzione Europea del Paesaggio o dagli atti amministrativi citati nel motivo di ricorso.

In definitiva, i ricorsi R.G. n. 1819/2014 e 1820/2014 risultano pertanto infondati nel merito e devono pertanto essere respinti.

3. Discorso sostanzialmente analogo per i due ricorsi R.G. n. 1226/2015 e 1227/2015 proposti dalle ricorrenti avverso la successiva delib. 27 marzo 2014, n. 37 del Consiglio Regionale della Toscana che ha definitivamente approvato l'atto di integrazione al Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano paesaggistico, modificando in parte la disciplina vincolistica contestata dalle ricorrenti.

Come già rilevato, i due gravami si esauriscono, per larga parte, nella riproposizione delle censure già proposte avverso la deliberazione di adozione del Piano con i due ricorsi precedentemente esaminati; al di là della diversa articolazione in nove motivi (piuttosto che in sei), si tratta pertanto della sostanziale riproposizione di censure già esaminate nei punti precedenti della sentenza e non risultano pertanto necessarie ulteriori precisazioni, non avendo le due ricorrenti variato, in maniera sostanziale, la propria prospettazione.

Rimangono pertanto da esaminare solo le censure (raggruppate al primo motivo dei due ricorsi) relative alla decisione delle due osservazioni (la n. 135 e la n. 138) presentate dalle ricorrenti e parzialmente accolte dall'Amministrazione regionale.

A questo proposito, deve essere preliminarmente richiamato il tradizionale orientamento giurisprudenziale (peraltro sostanzialmente condiviso anche da parte ricorrente) che ha attribuito alle osservazioni dei proprietari interessati ad un atto programmatico urbanistico il valore di "mero apporto collaborativo ..(così concludendo che le stesse debbano essere) esaminate e valutate in rapporto all'interesse generale, non richiedendo, per il loro rigetto,

una dettagliata motivazione; la scelte urbanistiche, infatti, costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale e la presentazione di un'osservazione non comporta, in caso di rigetto o di accoglimento parziale, un particolare onere motivazionale in capo all'Amministrazione, essendo sufficiente che la medesima sia stata esaminata e ragionevolmente ritenuta in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano regolatore o della sua variante” (T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 3 aprile 2018, n. 276; tra le tante, si vedano anche: T.R.G.A. Trento, 6 settembre 2016, n. 327; T.A.R. Toscana, sez. I, 5 maggio 2014, n. 700).

In questa prospettiva, non può certo concludersi per la natura solo formale dell'esame delle osservazioni presentate dalle due ricorrenti.

L'esame obiettivo delle controdeduzioni articolate dall'Amministrazione procedente evidenzia, infatti, sia l'accoglimento di una parte delle osservazioni delle ricorrenti (con conseguenziale modificazione della disciplina prescrittiva d'ambito), sia decisive chiarificazioni rispetto ad alcune (presunte) incertezze di formulazione rilevate dalle due ricorrenti (come quelle relative alla piena ammissibilità degli interventi di riqualificazione od alla “autosufficienza” del riferimento alla possibilità di edificazione dei “lotti interclusi dotati di urbanizzazione primaria” previsto dalla Scheda d'ambito), sia ancora la complessiva conferma della possibilità di riportare le prescrizioni vincolistiche ai contenuti del piano previsti dall'art. 143 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, secondo una prospettazione che non risulta per nulla distante dalla ricostruzione operata al punto 2 della sentenza.

Al di là del riferimento ad un presunto difetto di motivazione, sembra pertanto che le doglianze delle ricorrenti si concentrino sulla riaffermazione, ad opera dell'Amministrazione regionale, della disciplina vincolistica dell'area in questione, ovvero su una scelta di merito che non risulta sindacabile in sede giurisdizionale amministrativa per quanto sopra rilevato.

Anche i ricorsi R.G. n. 1819/2014 e 1820/2014 devono pertanto essere respinti.

Le spese di giudizio dell'Amministrazione regionale seguono la soccombenza e devono essere liquidate, come da dispositivo; sussistono ragioni per procedere alla compensazione delle spese di giudizio nei confronti delle Amministrazioni statali che non hanno sostanzialmente svolto reale attività difensiva in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, li riunisce e li respinge, come da motivazione.

Condanna ciascuna delle ricorrenti alla corresponsione all'Amministrazione regionale della complessiva somma di € 3.000,00 (tremila/00), oltre ad IVA e CAP se dovuti, a titolo di spese del giudizio.

Compensa le spese di giudizio con riferimento alle altre parti costituite.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente

Luigi Viola, Consigliere, Estensore

Raffaello Gisondi, Consigliere

L'ESTENSORE
Luigi Viola

IL PRESIDENTE
Roberto Pupilella

IL SEGRETARIO

