

Pubblicato il 28/06/2023

**N. 06316/2023REG.PROV.COLL.
N. 00690/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 690 del 2023, proposto dal Ministero della cultura e dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le province di Lecce Brindisi e Taranto, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12;

contro

il Comune di Castrignano del Capo e l'Unione dei Comuni di Terre di Leuca, non costituiti in giudizio;

nei confronti

della società Centrali Fotovoltaiche S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Quinto e Pietro Quinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per la riforma,

previa sospensione

della sentenza del T.a.r. Puglia, sezione staccata di Lecce, sez. I, 17 novembre 2022 n. 1815, che ha accolto il ricorso n. 1261/2019 R.G. proposto per

l'annullamento dei seguenti atti e provvedimenti, conosciuti in data imprecisata:

a) del provvedimento 3 luglio 2019 prot. n.1319, con il quale l'Unione dei Comuni Terre di Leuca ha negato alla Centrali Fotovoltaiche S.r.l. il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica richiesta per realizzare un complesso residenziale di otto appartamenti in Comune di Castrignano del Capo, località Marina di Santa Maria di Leuca, via Fabio Filzi, sul terreno distinto al catasto al foglio 24, particelle 372 per $\frac{1}{4}$ e 1133;

b) del parere contrario 27 giugno 2019 prot. n.13182 della Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio delle Province di Lecce, Brindisi e Taranto;

di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, e in particolare:

c) del preavviso di diniego 28 febbraio 2019 prot n.4450 della Soprintendenza;

d) della nota istruttoria 17 settembre 2018 prot. n.17356 della stessa Soprintendenza;

e) del provvedimento 2 settembre 2019 prot. n.10919 del Comune di Castrignano del Capo, di diniego del permesso di costruire;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Centrali Fotovoltaiche S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2023 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società controinteressata appellata è proprietaria di un terreno di circa 1300 mq che si trova in località Marina di Santa Maria di Leuca del Comune di Castrignano del Capo, in via Fabio Filzi, ovvero più precisamente su un tratto antistante il mare della statale 214, terreno distinto al catasto al foglio

24, particelle 1133 e 372 per $\frac{1}{4}$ (doc. 2 in I grado ricorrente appellata, relazione tecnica, p. 2; l'esatta posizione del lotto si ricava dall'ortofoto a p.15 raffrontata con la topografia della frazione, da considerare fatto localmente notorio).

2. Questo terreno ricade in zona vincolata. Precisamente, si trova all'interno della fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, vincolata per legge ai sensi dell'art. 142 comma 1 lettera a) del d. lgs. 22 gennaio 2004 n.42; è inoltre sottoposto a vincolo paesaggistico in forza dei DD. MM. 30 dicembre 1977 e 1 agosto 1985 (sentenza impugnata, p. 2; la circostanza di fatto è pacifica).

3. Sotto il profilo urbanistico, il terreno è poi classificato dal vigente strumento urbanistico generale del Comune di Castrignano come "*zona B4-completamento a carattere residenziale in zone di interesse paesaggistico*" (sentenza impugnata, p.3; la circostanza di fatto è anche in questo caso pacifica).

4. Su questo terreno, la società intende realizzare un complesso residenziale di otto appartamenti estivi, divisi in due blocchi disassati in altezza per circa un metro e mezzo, costituiti ciascuno da due appartamenti al piano terra e due al primo piano, paralleli alla strada antistante e dotati per ciascun appartamento di un terrazzino esterno con pergolato e vasca idromassaggio (doc. 2 in I grado ricorrente appellata, pp. 3-4 per la descrizione e 19 per la foto simulazione dell'intervento come realizzato).

5. Di conseguenza, il giorno 27 maggio 2018 la società ha presentato al Comune l'istanza per il rilascio del permesso di costruire (doc. 1 in I grado ricorrente appellata) e contestualmente l'istanza per ottenere l'autorizzazione paesaggistica, necessaria ai sensi dell'art. 146 d. lgs. 42/2004 (doc. 2 in I grado ricorrente appellata, cit.).

6. Con il provvedimento 3 luglio 2019 prot. n.1319, l'Unione dei Comuni Terre di Leuca, che svolge questa funzione per conto, fra gli altri, del Comune di Castrignano, ha respinto l'istanza di rilascio dell'autorizzazione

paesaggistica, sulla base del parere negativo 27 giugno 2019 prot. n.13182 della Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio delle Province di Lecce, Brindisi e Taranto (doc ti 8 e 7 in I grado ricorrente appellata).

7. La motivazione del diniego, così come emerge dal citato parere negativo 27 giugno 2019, si può sintetizzare così come segue.

7.1 Come si è detto, il terreno in questione è sottoposto a due distinti vincoli, il vincolo ai sensi di legge previsto in generale dall'art. 142 comma 1 lettera a) del d. lgs. 42/2002, che riguarda *“i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare”*, nonché lo specifico vincolo paesaggistico previsto dai citati DD. MM. 30 dicembre 1977 e 1 agosto 1985, che è un vincolo imposto ai sensi degli artt. 136 comma 1 lettera a) e 157 comma 1 lettera a) dello stesso d. lgs. 42/2004.

7.2 Ciò posto, la Soprintendenza ritiene che, trattandosi di area soggetta allo specifico vincolo paesaggistico di cui si è detto, alla fattispecie si applichi non l'esenzione di cui all'art. 142 comma 2 lettera a) d. lgs. 42/2004, ma la norma di maggior tutela del comma 4 dello stesso art. 142.

7.3 Come è noto, l'art. 142 comma 2 del d. lgs. 42/2004 esclude dal vincolo ex lege una serie di aree, tra cui per quanto qui interessa quelle che al 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”*, ciò che in astratto potrebbe dirsi per il terreno per cui è causa, dato che la sua classificazione urbanistica come B4 consegue ad un piano approvato con delibera della Giunta Regionale 13 giugno 1979 n. 1036 (doc. 2 in I grado ricorrente appellata p.10).

7.4 Viceversa, il comma 4 dell'art. 142 dispone che: *“Resta in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dai provvedimenti indicati all'articolo 157”*, ovvero prevista dagli specifici vincoli paesaggistici.

7.5 Questa specifica disciplina in generale viene dettata anzitutto dallo stesso provvedimento di vincolo, ai sensi dell'art. 140 comma 2 d. lgs. 42/2004, e

dalle sue eventuali integrazioni successive, ai sensi dell'art. 141 *bis*; viene poi dettata dai piani paesaggistici, ai sensi dell'art. 143 comma 1 lettera a), per cui ad essi spetta la *“determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso”* del bene in questione.

7.6 Ad avviso della Soprintendenza, per il caso di specie queste *“specifiche prescrizioni d'uso”* si ritrovano nel Piano paesaggistico territoriale regionale – PPTR della Regione Puglia, e in particolare negli artt. 90 e 45 delle norme tecniche di attuazione – NTA di esso e nelle cd. schede PAE 0047 e 0135 di esso. Per *“schede PAE”* si intendono poi, ai sensi dell'art. 3 numero 6.4 delle NTA del PPTR le *“Schede di identificazione e definizione delle specifiche discipline d'uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 136 e 157 del Codice”*, che in parole semplici dicono cosa si può fare o non fare nelle aree sottoposte a specifico vincolo paesaggistico.

7.7 Nel caso di specie, l'art. 90 delle NTA al comma 6 dispone che *“Nelle aree interessate da una sovrapposizione di vincoli relativi a beni paesaggistici ai sensi dell'articolo 134 del Codice si applicano tutte le specifiche discipline di tutela, se compatibili. In caso di contrasto prevale la più restrittiva”*, e quindi rende applicabile la disciplina dello specifico vincolo paesaggistico.

7.8 L'art. 45 delle NTA prevede a sua volta che nei territori costieri non sono ammessi in linea di principio, salve eccezioni non rilevanti nel caso di specie, piani, progetti o interventi che comportino *“realizzazione di qualsiasi nuova opera edilizia”*.

7.9 Identica previsione compare poi nelle schede PAE di zona, alla p. 28 della scheda 0047 e alla p. 23 della scheda 0135.

7.10 La Soprintendenza aggiunge infine che l'intervento non è comunque assentibile in quanto *“per dimensioni, tipologia di intervento, ubicazione, altererebbe il contesto paesaggistico interessato, caratterizzato da spuntoni di roccia, vegetazione, terrazzamenti, terreno digradante verso il mare ricadente nella fascia costiera, costituendo un elemento detrattore del*

paesaggio che contribuisce a frammentare la naturale continuità morfologica delle forme, ad incrementare sia le condizioni di rischio idraulico, sia di impatto morfologico nel complesso sistema del paesaggio e ad aggravare la pressione antropica sul litorale interessato” (per tutto ciò, doc. 7 in I grado ricorrente appellata, cit.).

8. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha accolto il ricorso proposto dalla società contro questo diniego.

8.1 In motivazione, ha anzitutto disconosciuto l'interpretazione della normativa fatta propria dalla Soprintendenza nei termini appena esposti; ha infatti ritenuto illegittima e disapplicabile la prescrizione delle schede PAE di cui si è detto, che comporta l'inedificabilità del sito.

8.2 Sotto il primo profilo, ha ritenuto che tale regime risulterebbe *“irragionevolmente discordante dalla normativa statale di riferimento... nella misura in cui le valutazioni dell'Amministrazione vengono vincolate non soltanto rispetto ad aree del tutto specifiche e circoscritte ma con riguardo, invece, a zone anche molto estese le quali, pur costiere, e quindi in linea generale meritevoli di tutela, presentano tuttavia situazioni molto diverse, con tratti di valore eccezionale alternati, a esempio, a tratti ricompresi all'interno dei centri cittadini e ormai da lungo tempo intensamente edificati e antropizzati - oltre che, molto spesso, delimitati negli strumenti urbanistici come zone omogenee di completamento già alla data del 6 settembre 1985”.*

8.3 Sotto il secondo profilo, ha ritenuto che le schede PAE in questione abbiano natura di regolamento, e quindi siano disapplicabili dal Giudice amministrativo, anche se non impugnate.

8.4 Infine, sempre in motivazione, il T.a.r. ha ritenuto generiche le ulteriori ragioni poste, come sopra, dalla Soprintendenza alla base del diniego.

9. Contro questa sentenza, il Ministero della cultura ha proposto impugnazione, con appello che contiene quattro motivi, nei quali, in sintesi estrema, contesta la ricostruzione della normativa effettuata dal Giudice di I

grado, e sostiene che essa rappresenterebbe da parte dello stesso un'invasione dell'ambito riservato al potere amministrativo e comunque una violazione dei limiti entro i quali è ammesso il sindacato sulla relativa discrezionalità, il tutto nei termini che seguono.

9.1 Con il primo motivo, alle pp. 7-9 dell'atto, deduce propriamente violazione ovvero falsa applicazione dell'art. 142 commi 2 e 4 del d. lgs. 42/2004, di cui si è detto. L'amministrazione ritiene infatti corretta la tesi già esposta, fatta propria dal parere della Soprintendenza, per cui nella zona in questione si applicherebbe il regime di maggior tutela previsto dall'art. 142 comma 4 del d. lgs. 42/2004 e dalle norme cui esso rinvia, ovvero dal successivo art. 157 e dai provvedimenti di vincolo ai quali esso rinvia, nei termini sempre sopra esposti.

9.2 Con il secondo motivo, alle pp. 9-15 dell'atto, deduce ulteriore violazione dell'art. 142 commi 2 e 4 d. lgs. 42/2004, nel senso che la sentenza impugnata avrebbe leso *“il principio della separazione dei poteri tra Giudice Amministrativo e Pubblica Amministrazione in rapporto alla valutazione del merito tecnico-scientifico del parere della Soprintendenza da parte del Tribunale Amministrativo Regionale”* (p. 9, ultime righe del titolo del motivo). L'amministrazione appellante ricorda ancora una volta il regime vincolistico a suo avviso esistente sul terreno in questione e sostiene che con la sentenza impugnata il Giudice abbia travalicato *“il limite del sindacato giurisdizionale di legittimità, sostituendo il contenuto motivazionale del parere con proprie valutazioni tecniche estrapolate dalle difese di controparte e recependole acriticamente, così dando luogo, in sostanza, a una pronuncia di natura autoesecutiva”* (p. 14 dell'atto, dal sedicesimo rigo), ovvero ad una pronuncia che non fa salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa, ma ne prende direttamente il posto.

9.3 Con il terzo motivo, alle pp. 15-23 dell'atto, deduce ancora violazione delle norme suindicate, e sostiene che nel caso di specie il Giudice abbia comunque male esercitato il proprio potere in quanto avrebbe *“travalicato i limiti del*

proprio sindacato giurisdizionale di legittimità, esclusivamente esercitabile nei soli ambiti della logicità, coerenza e completezza della valutazione” (p. 15, ultime righe del titolo del motivo), là dove, ad avviso dell'amministrazione appellante, il Giudice avrebbe invece espresso una propria valutazione di opportunità, e quindi una non consentita valutazione di merito.

9.4 Con il quarto motivo, alle pp. 23-32 dell'atto, deduce violazione dell'art. 79 delle NTA del PPTR pugliese, evidenziando sotto altro profilo l'asserita illogicità della decisione del Giudice di I grado. Fermo quanto si è detto circa il presunto valore imperativo e non derogabile dei vincoli contenuti nelle schede PAE, l'amministrazione deduce infatti che l'area interessata dall'intervento non si troverebbe, contrariamente a quanto affermato dal Giudice di I grado, *“in una maglia già diffusamente edificata ed urbanizzata”* in ipotesi interclusa *“tra due strade pubbliche e una fila di edifici residenziali”* (p. 26 prime righe), ma al contrario, come da planimetria riportata a p. 27 dell'atto e non contestata, si troverebbe in posizione *“direttamente prospiciente la strada litoranea panoramica (così individuata nel PPTR), sul lato nord ... mentre sui lati sud ed est [è] contornata prevalentemente da aree a verde con sporadica edificazione”* e inoltre è inserita *“in un contesto territoriale di rilevante valore paesaggistico”* (p. 27 prime righe dell'atto).

10. La società ha resistito con atto 12 febbraio e memoria 13 febbraio 2023, e chiesto che l'appello sia respinto, difendendo le motivazioni della sentenza di I grado. Ha poi riproposto il primo motivo, assorbito in I grado, per cui dato che il parere della Soprintendenza è stato formulato oltre i termini previsti dall'art. 146 d. lgs. 42/2004, l'amministrazione locale avrebbe dovuto considerarlo non vincolante.

11. Alla camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2023, la domanda cautelare è stata riunita al merito.

12. Con memoria 4 aprile 2023, la ricorrente appellata ha ribadito le proprie difese.
13. Alla camera di consiglio del giorno 11 maggio 2023, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.
14. L'appello è infondato e va respinto, ai sensi e nei limiti di quanto segue.
15. I primi tre motivi di appello riguardano la medesima questione vista da differenti angolazioni, ovvero l'esatta portata del vincolo esistente sul terreno del privato per cui è causa; sono quindi connessi, vanno esaminati congiuntamente e risultano infondati, nel senso ora chiarito.
16. Per chiarezza, il vincolo esistente sul terreno per cui è causa va ricostruito a partire dalla lettera delle norme che lo prevedono, ripetendo in parte quanto affermato dall'amministrazione nel parere impugnato
 - 16.1 Il terreno in questione è sottoposto a due distinti vincoli, il vincolo ai sensi di legge previsto in generale dall'art. 142 comma 1 lettera a) del d. lgs. 42/2002, che riguarda *“i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare”*, nonché lo specifico vincolo paesaggistico previsto dai citati DD. MM. 30 dicembre 1977 e 1 agosto 1985, che è un vincolo imposto ai sensi degli artt. 136 comma 1 lettera a) e 157 comma 1 lettera a) dello stesso d. lgs. 42/2004.
 - 16.2 Trattandosi però di area soggetta allo specifico vincolo paesaggistico appena citato, alla fattispecie si applica, sempre ripetendo quanto già detto, non l'esenzione di cui all'art. 142 comma 2 lettera a) d. lgs. 42/2004, ma la norma di maggior tutela dello stesso art. 142 comma 4.
 - 16.3 Precisamente, l'art. 142 comma 2 del d. lgs. 42/2004 esclude dal vincolo ex lege una serie di aree, tra cui per quanto qui interessa quelle che al 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”*, ipotesi che, sempre come detto, potrebbe darsi per il terreno per cui è causa, dato che la sua classificazione urbanistica come B5 consegue ad un

piano approvato con delibera della Giunta Regionale 1036/1979 (v. sopra § 7.3).

16.4 Tuttavia, il comma 4 dell'art. 142 dispone che: *“Resta in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dai provvedimenti indicati all'articolo 157”*, ovvero prevista dagli specifici vincoli paesaggistici.

16.5 Rilevano in particolare nel caso di specie il PPTR della Regione Puglia, e in particolare gli artt. 90, 45 e 79 delle relative NTA, nonché le schede PAE di cui si è detto,

16.6 Dell'art. 90 vanno citati però non soltanto il comma 6, cui si richiama la Soprintendenza, ma anche i primi tre commi; il testo qui rilevante pertanto è quello che segue: *“Ai sensi dell'art. 146, comma 1, del Codice i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di beni paesaggistici come individuati all'art. 134 del Codice non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione (comma 1). Gli interventi che comportino modificazione dello stato dei luoghi sui beni paesaggistici, fatti salvi gli interventi espressamente esclusi a norma di legge, sono subordinati all'autorizzazione paesaggistica prevista dal Codice rilasciata nel rispetto delle relative procedure (comma 2). Si applicano le esclusioni di cui all'art. 142 co. 2 e 3 del Codice (comma 3) ... Nelle aree interessate da una sovrapposizione di vincoli relativi a beni paesaggistici ai sensi dell'articolo 134 del Codice si applicano tutte le specifiche discipline di tutela, se compatibili. In caso di contrasto prevale la più restrittiva (comma 6)”*.

16.7 L'art. 45 NTA, così come si è detto, prevede a sua volta il divieto generalizzato di realizzare nuove opere edilizie nei territori costieri.

16.8 Vi è infine l'art. 79 delle NTA, non considerato nel parere impugnato, per cui: *“Sugli immobili e le aree di notevole interesse pubblico di cui all'art. 136 del codice, nei termini riportati nelle allegate schede di “identificazione e definizione della specifica disciplina d'uso” dei singoli vincoli, si applicano le*

seguenti specifiche discipline d'uso, fatto salvo quanto previsto dagli artt. 90, 95 e 106 delle presenti norme e il rispetto della normativa antisismica: 1.1 la normativa d'uso della sezione C2 della scheda d'ambito, di cui all'art. 37, comma 4, in cui ricade l'immobile o l'area oggetto di vincolo ha valore prescrittivo per i piani e i programmi di competenza degli Enti e dei soggetti pubblici, nonché per tutti i piani e i progetti di iniziativa pubblica o privata fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPTR; 1.2 le disposizioni normative contenute nel Titolo VI riguardanti le aree tutelate per legge di cui all'art. 142 del Codice e gli ulteriori contesti ricadenti nell'area oggetto di vincolo; 1.3 per tutti gli interventi di trasformazione ricadenti nell'area interessata da dichiarazione di notevole interesse pubblico, è obbligatorio osservare le raccomandazioni contenute nei seguenti elaborati: a) per i manufatti rurali in pietra a secco: - Elaborato del PPTR 4.4.4 - Linee guida per il restauro e il riuso dei manufatti in pietra a secco; b) per i manufatti rurali non in pietra a secco:- Elaborato del PPTR 4.4.6 - Linee guida per il recupero, la manutenzione e il riuso dell'edilizia e dei beni rurali; c) per i manufatti pubblici nelle aree naturali protette: - Elaborato del PPTR 4.4.7 - Linee guida per il recupero dei manufatti edilizi pubblici nelle aree naturali protette; d) per la progettazione e localizzazione di impianti di energia rinnovabile: - Elaborato del PPTR 4.4.1 - Linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energia rinnovabile; e) per le trasformazioni urbane: - Documento regionale di assetto generale (DRAG) - criteri per la formazione e la localizzazione dei piani urbanistici esecutivi (PUE) - parte II - criteri per perseguire la qualità dell'assetto urbano; Elaborato del PPTR 4.4.3 - Linee guida per il patto città-campagna; riqualificazione delle periferie e delle aree agricole periurbane; f) per la progettazione e localizzazione delle infrastrutture: - Elaborato del PPTR 4.4.5 - Linee guida per la qualificazione paesaggistica e ambientale delle infrastrutture; g) per la progettazione e localizzazione di aree produttive: -

Elaborato del PPTR 4.4.2 - Linee guida sulla progettazione di aree produttive paesaggisticamente ed ecologicamente attrezzate”.

16.9 È in base al contenuto di questa norma, e in particolare per effetto dell'inciso *“nei termini riportati nelle allegate schede di “identificazione e definizione della specifica disciplina d'uso” dei singoli vincoli”* che le schede PAE diventano applicabili ai vari terreni cui si riferiscono.

17. Tutto ciò posto, per implicito, ma inequivocabilmente, la Soprintendenza ha ritenuto l'inedificabilità del terreno in questione proprio in virtù dell'art. 79 NTA appena citato e, sempre per implicito, ma altrettanto inequivocabilmente- ha ritenuto nella sostanza vuota di contenuto la norma del comma 3 dell'art. 90 NTA, che come si è visto rende applicabili *“le esclusioni di cui all'art. 142 co. 2 e 3 del Codice”*. In altre parole, nell'ordine di idee seguito dalla Soprintendenza, questa norma sarebbe mera riproduzione dell'art. 142 comma 2 d. lgs. 42/2004, e starebbe a significare quanto si è già detto, ovvero che il vincolo *ex lege* non si applica alle zone classificate come omogenee A e B alla data indicata, salvo però che non vi sia un vincolo specifico, nella specie però esistente.

18. Il Giudice di I grado, come si è detto, ha superato questo ragionamento, disapplicando le schede PAE concretamente applicabili alla fattispecie, alle quali ha riconosciuto natura di regolamento. Ad avviso del Collegio, però, questa tesi non va condivisa.

18.1 In termini generali, anzitutto, essa travisa la natura giuridica delle schede PAE, le quali contengono previsioni puntuali dettate per singoli ambiti territoriali, sulla base del PPTR, e quindi mancano delle caratteristiche di generalità, astrattezza e innovatività dell'ordinamento caratteristiche del regolamento.

18.2 La tesi in esame porterebbe poi a due conseguenze entrambe non condivisibili. In primo luogo, essa costringerebbe il privato interessato ad ottenere la disapplicazione il privato interessato ad attendere comunque un provvedimento di diniego dell'amministrazione e ad impugnarlo, con aggravio

di oneri a suo carico. In secondo luogo, essa produrrebbe il risultato, all'evidenza contrario alla certezza del diritto, di far operare o non operare il vincolo stesso in ragione dell'apprezzamento del Giudice che investito del caso concreto dovrebbe decidere se disapplicarlo o no, con esiti che potrebbero non essere uniformi.

19. Il Collegio però ritiene che si possa pervenire allo stesso risultato ultimo raggiunto dalla sentenza impugnata, ovvero ad escludere l'inedificabilità del terreno per cui è causa, attraverso un diverso percorso logico, di interpretazione letterale e logica delle norme del PPTR sopra citate.

20. Come premessa, e ciò vale in termini logici va premesso che ad avviso del Collegio in un sistema come il nostro, che all'art. 42 Cost. riconosce e garantisce la proprietà privata, un vincolo conformativo particolarmente intenso come l'inedificabilità nella sostanza assoluta di cui si ragiona nel caso di specie, anche se in astratto del tutto compatibile con il sistema, va imposto dall'amministrazione in termini chiari ed espliciti, prendendosi la responsabilità, anche politica, della relativa scelta; non può invece, nel dubbio, essere presunto ovvero ricavato in via interpretativa.

21. Che di dubbio interpretativo si possa propriamente parlare, è evidente anzitutto esaminando il testo delle norme come sopra riportato, che è tutt'altro che esplicito sul punto specifico.

22. Si deve poi tener conto di un fatto storico. Una presunta impossibilità di applicazione immediata e diretta delle schede PAE è stata riconosciuta dalla stessa Regione Puglia, che ne ha dato atto nella delibera di Giunta 13 giugno 2019 n.1065, acquisita dal Collegio nella causa n.660/2021 R.G di identico oggetto, nella quale si legge: *“l'art. 79 delle NTA del PPTR non riporta nell'elenco di cui al comma 1, tra le specifiche discipline d'uso da applicare sugli immobili ed aree di notevole interesse pubblico, il chiaro ed inequivocabile richiamo alla disciplina d'uso contenuta nelle “schede di identificazione e definizione della specifica disciplina d'uso dei singoli vincoli” cosiddette PAE”*. Su questa base, la delibera 1065/2019 ha in sintesi

proposto di costituire una “cabina di monitoraggio” – che peraltro non consta sia stata attivata- per la revisione del PPTR, con l’intento, fra l’altro, di rendere esplicitamente vincolanti le schede PAE, sul presupposto logico che esse attualmente non lo siano.

23. Ciò posto, del sistema di norme del PPTR citate è possibile un’interpretazione diversa da quelle sin qui esposte, la quale ritiene che l’art. 90 comma 3 NTA non sia privo di contenuto, come si è detto, ma abbia invece un significato ben preciso: quello di escludere le aree di cui all’art. 142 comma 2 d. lgs. 42/2004, ovvero, come si precisa ancora una volta, quelle classificate come zone omogenee A e B alla data indicata, dall’applicazione meccanica del sistema del PPTR stesso. Si tratta di lettura senz’altro astrattamente possibile, perché coerente con il principio logico, prima che giuridico, secondo il quale una norma va interpretata nel senso in cui essa abbia qualche effetto, piuttosto che nel senso in cui non ne abbia alcuno.

24. Posta questa interpretazione del comma 3 dell’art. 90, l’inciso contenuto nell’art. 79 NTA - per cui la disciplina per esso prevista, comprendente anche le schede PAE, vale “*fatto salvo*” quanto previsto dall’art. 90 stesso- starebbe a significare che le esclusioni da esso disposte, come sopra ricostruite, si applicano anche alle schede PAE, ovvero che esse non sono direttamente applicabili alle aree classificate come A e B.

25. Nell’incertezza fra le due interpretazioni possibili, più o meno restrittiva, ad avviso del Collegio va allora scelta l’interpretazione che conduce al risultato più liberale, ovvero quella appena esposta, che riassumendo esclude un meccanico vincolo di inedificabilità per aree estese e comporta, in positivo, che le aree classificate come zone omogenee A ovvero B al 6 settembre 1985 sfuggano alla previsione generale di inedificabilità prevista dalla scheda PAE che le comprenda,

26. Ciò non significa, come è evidente, consentire un’edificazione indiscriminata, perché si tratta pur sempre di aree vincolate con i relativi

decreti ministeriali, in cui per intervenire è richiesta comunque l'autorizzazione paesaggistica, e quindi una congrua tutela non manca.

27. Come è ovvio starà poi alla Regione -nell'esercizio della propria autonomia e delle scelte, anche politiche, da essa consentite- decidere se attivare la procedura di revisione del PPTR già delineata nella delibera 1065/2019 -che come detto non risulta abbia avuto ad oggi un seguito concreto- e decidere in quella sede, o in altra sede competente, se e in che limiti stabilire vincoli di inedificabilità più estesi e intensi, ma con l'onere di affermarli in modo esplicito, e salvo come è naturale il sindacato di legittimità sull'atto relativo.

28. La reiezione nei termini esposti dei primi tre motivi di ricorso, che porta a confermare la sentenza impugnata con diversa motivazione, comporta l'improcedibilità del quarto ed ultimo motivo, con il quale la parte appellante contesta il capo della sentenza che ha pronunciato sulle considerazioni ulteriori poste dalla Soprintendenza alla base del diniego. È infatti evidente che queste considerazioni andranno riformulate su una diversa premessa, ovvero tenendo presente che l'area, contrariamente a quanto presupposto nell'atto annullato, non è sostanzialmente inedificabile. Cambiando la premessa del provvedere, una pronuncia sul punto assumerebbe il contenuto di una pronuncia su un potere che in questo senso è ancora da esercitare, non consentita dall'art. 34 comma 2 c.p.a.

29. L'appello va pertanto respinto, e la sentenza di I grado va confermata, ma con la diversa motivazione sin qui esposta; nel riesaminare l'affare, l'amministrazione dovrà allora tener conto che, così come spiegato, il vincolo che sussiste sul terreno per cui è causa non è di inedificabilità, e rideterminarsi di conseguenza.

30. La particolare complessità della fattispecie, sulla quale non esiste un orientamento precedente di questo Consiglio, è giusto motivo per compensare per intero fra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 690/2023 R.G.), lo respinge ai sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Silvia Martino, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO