

Pubblicato il 08/03/2022

N. 00383/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00058/2020 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso r.g. n. 58 del 2020, proposto da:

- Iacobelli Gianluca, Pattocchio Anna, Pellegrini Maria, Stasi Rodolfo, Stasi Loredana, Potenza Laura, Calà Scaglitta Agnese, Licchelli Piero, Pirelli Luca, Pirelli Angelo Marco, Ratano Donato, Ratano Mina e dalla ditta '2 Pro Gest Immobili', tutti rappresentati e difesi dagli Avv.ti Martino Alberto Grimaldi e Francesco Lezzi, con domicilio digitale come da pec di cui ai registri di Giustizia;

contro

- la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Brindisi, Lecce e Taranto, rappresentata e difesa, *ope legis*, dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Lecce e presso la medesima domiciliata;

- la Regione Puglia e il Comune di Ugento, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento di diniego autorizzazione paesaggistica n. 1 del 07.11.2019, prot. n. 24538, con cui il Responsabile dell'Ufficio Paesaggio del Comune di Ugento negava il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica relativamente all'intervento "*Progetto di n. 20 appartamenti*";

- nonché di tutti gli atti sfavorevoli ivi richiamati e, segnatamente, delle note SABAP prot. n. 17360 del 17.09.2018, prot. n. 5764 del 15.03.2019, prot. n. 15052 del 19.07.2019 e prot. n. 21995 del 30.10.2019.

- di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso, tra cui, ove occorra: la nota informativa della Regione Puglia prot. n. 432 del 10.06.2016, avente a oggetto "*Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) di cui alla DGR 176 del 16.02.2015*"; la DGR n. 2331 del 28.12.2017, di approvazione del documento di indirizzo "*Linee interpretative per l'attuazione del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) approvato con DGR 176 del 16.02.2015*"; la nota prot. 19363 del 15.10.2018 della Soprintendenza.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Brindisi, Lecce e Taranto.

Visti gli atti della causa.

Relatore all'udienza pubblica del 23 febbraio 2022 il Cons. Ettore Manca, presenti gli Avvocati di cui al relativo verbale.

FATTO e DIRITTO

A.- Premesso che:

- i sig.ri Gianluca Iacobelli, Anna Pattocchio, Maria Pellegrini, Rodolfo Stasi, Loredana Stasi, Laura Potenza, Agnese Calà Scaglitta, Piero Licchelli, Luca Pirelli, Angelo Marco Pirelli, Donato Ratano, Mina Ratano e la ditta '2 Pro Gest Immobili' sono proprietari, in località Lido Marini del Comune di Ugento, di un'area estesa circa 1500 mq, prospiciente Via Crispi e Via Pola, ricadente nella fascia di 300 metri dalla costa e ricompresa entro un territorio dichiarato di notevole interesse pubblico con decreti ministeriali in data 26 marzo 1970 e 1° agosto 1985.

- urbanisticamente il lotto risulta tipizzato dal Piano Regolatore Generale vigente, approvato in data 2 marzo 1990, quale Zona B.5, e dal previgente Programma di Fabbricazione, approvato in data 13 settembre 1974, quale Zona B.4.
- con istanza presentata al Comune intimato in data 29 dicembre 2017, quindi, gli odierni ricorrenti chiedevano il rilascio di un titolo edilizio per la realizzazione, sul lotto in parola, di un complesso immobiliare costituito da venti piccoli appartamenti, 10 al piano terra e altri 10 al primo piano (*per complessivi 465,88 mq al p.t. e 531 mq al p. 1°*), mentre con successiva nota del 2 gennaio 2018 facevano domanda della relativa autorizzazione paesaggistica.
- rispetto a quest'ultimo profilo, dopo il parere favorevole con prescrizioni della Commissione Locale per il Paesaggio (*verbale n. 50/U del 18 luglio 2018*), l'A.c. trasmetteva - *con nota prot. 15392 del 24 luglio 2018* - gli atti alla Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per le Province di Brindisi, Lecce e Taranto.
- con nota prot. 17360 del 17 settembre 2018, la Soprintendenza comunicava al Comune di Ugento *"l'improcedibilità della pratica"*, chiedendo, per un verso, alla Commissione Locale per il Paesaggio *"un supplemento istruttorio finalizzato alla verifica della conformità dell'intervento progettato al PPTR vigente"*, e, per altro verso, alla Regione Puglia, *"rilevata la portata generale del caso in esame"*, di *"chiarire la corretta applicazione dell'art. 90 delle NTA del PPTR in caso di sovrapposizione di vincoli relativi ai beni paesaggistici ai sensi dell'art. 134 del D.lgs. 42/2004"*.
- con nota prot. 19363 del 15 ottobre 2018, inoltre, la SABAP rivolgeva a tutti i Comuni delle province di Brindisi, Lecce e Taranto, in relazione alle proposte progettuali ricadenti in zone sottoposte alle disposizioni di cui alla parte Terza del D.lgs. n. 42/2004, l'invito a valutare con maggiore attenzione il rilascio di autorizzazioni paesaggistiche e di titoli abilitativi nelle aree *"caratterizzate dalla presenza di beni paesaggistici individuati ai sensi dell'art. 134 del citato Decreto (che contempla la sovrapposizione di vincoli di cui all'art. 136 e 142 D.Lgs. 42/04)"* [più che disciplinare il tema della sovrapposizione tra vincoli, in effetti, l'art. 134 dispone quanto segue: *«Sono beni paesaggistici: a) gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141; b) le aree di cui all'articolo 142; c) gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156»*, ndr], avendo riscontrato *"numeroso pratiche che risultano istruite in contrasto con quanto indicato nel documento di indirizzo"* di cui alla delibera di Giunta Regionale in data 28 dicembre 2017, n. 2331, recante le *"Linee interpretative per l'attuazione del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale approvato con D.G.R. n. 176 del 16 febbraio 2015"*.
- con scritto del 31 ottobre 2018 gli odierni ricorrenti replicavano poi alla nota SABAP prot. 17360 del 17 settembre 2018, segnalando come l'area oggetto dell'intervento ricadesse *"nella previsione del 2° comma dell'art. 142 del D.Lgs. 42/04, che esclude, dalle disposizioni di tutela di cui al comma 1, le aree che, alla data del 6 settembre 1985, erano classificate come zone territoriali omogenee A e B e comunque ricadevano nei centri edificati abitati"*.
- la SABAP rispondeva, ancora, con nota prot. 5764 del 15 marzo 2019, avente natura di preavviso ex art. 10-bis l. n. 241/1990.
- seguivano: le osservazioni degli odierni ricorrenti, del 22 marzo 2019; una nuova valutazione da parte della C.L.P. (*Verbale n. 142/U del 22 marzo 2019*: *"Questa Commissione precisa ... che le valutazioni di cui al parere favorevole n. 50/U del 18 luglio 2018, ritenute dalla suddetta Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio carenti ..., sono state fondate sull'occorrenza delle esclusioni previste dall'art. 142, comma 2, del predetto Codice Urbani, essendo l'area in oggetto tipizzata zona B/5 dal vigente P.R.G. del 1997 e già B/4 nel precedente piano di fabbricazione antecedente il 1985"*); il parere sfavorevole della SABAP (*nota prot. 15052 del 19 luglio 2019*).
- non avendo la Soprintendenza tenuto conto della documentazione inviatale dal Comune di Ugento, l'A.c. la trasmetteva nuovamente in data 4 ottobre 2019: con nota prot. 21995 del 30 ottobre 2019, tuttavia, la SABAP confermava il proprio parere negativo.
- con provvedimento n. 1 del 7 novembre 2019, prot. 24538, il Comune di Ugento respingeva infine l'istanza di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

- veniva dunque proposto il presente ricorso, così articolato: violazione dell'art. 142, comma 2, e 143, comma 1, lett. c), D.Lgs. n. 42/2004; violazione ed erronea interpretazione delle NTA del PPTR e, in particolare, degli artt. 38, 40, 41, 45, 76, 79, 89, 90, 106, 107, 108; violazione delle Linee interpretative per l'attuazione del PPTR approvate con DGR 28.12.2017 n. 2331; violazione degli artt. 97 e 117 della Costituzione; eccesso di potere per irragionevolezza, erroneità dei presupposti in fatto e in diritto, travisamento, contraddittorietà, difetto di motivazione, difetto di istruttoria, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta.

B.- Considerato che gli atti della SABAP, complessivamente presi considerazione, risultano in definitiva fondati sui seguenti elementi motivazionali:

B.1 veniva anzitutto reputato *“erroneo il richiamo all'art. 142 comma 2 del codice vigente per l'area di progetto poiché, essendo la stessa caratterizzata dalla sovrapposizione di vincoli di cui all'art. 134 del D.Lgs. 42/04 [art. 136: D.M. 26/03/1970, D.M. 01/08/1985 e art. 142, comma 1, lett. b) - Territorio Costiero; in realtà lett. a), ndr] non rientra nei casi in cui può applicarsi l'esclusione di cui al richiamato 142 comma 2, bensì rientra nelle disposizioni di cui al comma 4 dello stesso articolo, che recita «Resta in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dei provvedimenti indicati all'art. 157»”*.

B.2 veniva inoltre precisato che *“l'art. 157 del Codice include le dichiarazioni di notevole interesse pubblico notificate ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, le cui specifiche prescrizioni d'uso sono contenute nelle Schede PAE 0081 e 00135 cui l'area di progetto afferisce. Si specifica che ricadendo il previsto intervento 'Progetto di 20 appartamenti' in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, trovano applicazione le norme aventi valore prescrittivo indicate nel Sistema delle Tutele contenute nella scheda PAE 0081 (pag. 23); in particolare, si evidenzia relativamente alla Componente BP - Territorio costiero, che la previsione di progetto confligge con le prescrizioni contenute nella Scheda PAE 0081 sotto riportata, in virtù delle quali (...) “non sarebbe ammissibile la realizzazione di alcuna nuova opera edilizia [cfr. art. 1, lett. a1)] salvo casi limitati di ampliamenti di manufatti legittimamente esistenti [cfr. art. 2, lett. b1)], che non rientrano nella fattispecie in esame trattandosi di progetto di nuova edificazione”*.

B.3 veniva ulteriormente evidenziato come l'intervento in progetto *“per tipologia..., ubicazione, altererebbe il contesto paesaggistico interessato, caratterizzato dalla presenza di ampia porzione di terreno libero confinante con area massivamente antropizzata ricadente nella fascia costiera, costituendo un ulteriore elemento detrattore del paesaggio che frammenterebbe la naturale continuità morfologica delle forme, introdurrebbe l'impermeabilizzazione di notevoli superfici, incrementerebbe sia le condizioni di rischio idraulico, sia di impatto morfologico nel complesso sistema del paesaggio, individuato a livello regionale fra i 16 Paesaggi Costieri ad Alta Valenza Naturalistica, per il quale si evidenzia la necessità di riqualificazione e valorizzazione (cfr. Linee Guida - 4.2.4 PPTR/P) attraverso gli Obiettivi di qualità paesaggistica e territoriale individuati nel Sistema delle Tutele - Scheda PAE 0081, nonché gli indirizzi e le Direttive volti alla riqualificazione degli insediamenti costieri e alla riduzione della pressione insediativa attraverso progetti di sottrazione dei detrattori di qualità paesaggistica per il perseguimento dei quali fini si contrasta il processo di formazione di nuova edificazione (Scheda PAE 0081, Sistema delle Tutele ...)”; infine, pur “risultando l'area di intervento in un'area fortemente antropizzata, sono presenti ancora le visuali di godibilità del litorale costiero da e verso il mare facente parte integrante dei valori del contesto interessato”*.

C.- Osservato, quanto al carattere 'costiero' dell'area, che questa Sezione si esprimeva di recente (cfr. sent. n. 1188/2020) nei sensi che seguono: «3.- Considerato che il lotto di terreno di cui si discute, in quanto ricadente entro la fascia di 300 m dalla linea di costa, risulta, almeno astrattamente, interessato:

- dalla previsione di cui all'art. 142, comma 1, lett. a), D.lgs. n. 42/2004 (*«Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia...»*);

- parallelamente, da quelle di cui agli artt. 41 (il quale definisce i «Territori costieri» in senso perfettamente sovrapponibile all'art. 142, comma 1, lett. a) citato, a quella previsione facendo pure espresso riferimento) e 45 delle NTA del PPTR (il quale detta, per i territori costieri, la concreta regolamentazione di tutela).

(...)

4.- Ritenuto, con riferimento alla disciplina di vincolo riferibile alla fascia dei 300 metri dalla costa, che il lotto di terreno di cui all'intervento in progetto è ricompreso in zona 'B di completamento' sin dagli anni '70, in forza del previgente strumento urbanistico (...) e, attualmente, del Piano Regolatore Generale...

4.1 Ritenuto, per conseguenza, che rispetto alla previsione posta dall'art. 142, comma 1, D.lgs. n. 42/2004 trova pacificamente applicazione il regime derogatorio di cui al secondo comma dello stesso art. 142, in forza del quale «La disposizione di cui al comma 1 (...) non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985: a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B»: il vincolo posto dal comma 1 con riguardo ai «territori costieri», pur in linea generale dichiarati dall'art. 142 come beni «di interesse paesaggistico» e sottoposti alle relative previsioni di protezione, non opera, difatti, laddove gli stessi, come oggettivamente manifestato dalla risalente classificazione quali zone di completamento, risultino in parte significativamente urbanizzati e antropizzati.

4.2 Ritenuto che analogo ordine di considerazioni, peraltro, dev'essere svolto rispetto alla disciplina di vincolo riferibile all'art. 45 delle NTA del PPTR, relativo esattamente alla medesima categoria di beni - i territori compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di costa (v. art. 41 NTA PPTR) -, di cui all'art. 142, comma 1, lett. a), citato: ai sensi dell'art. 90, comma 3, delle medesime NTA, difatti, «le esclusioni di cui all'art. 142 commi 2 e 3 del Codice» operano anche rispetto alla disciplina di tutela posta dal PPTR, e sul punto nessuna limitazione a siffatta previsione di deroga viene posta dall'art. 38, comma 2, delle NTA, richiamato dall'Amministrazione» (così, T.A.R. Puglia Lecce, I, 3 novembre 2020, n. 1188).

D.- Osservato inoltre, quanto alle previsioni in materia del Codice Urbani, e in particolare al rapporto da queste posto con la pianificazione regionale, che:

- ai sensi dell'art. 135 D.lgs. n. 42/2004, «1. Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: 'piani paesaggistici'. L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143.

2. I piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti.

3. In riferimento a ciascun ambito, i piani predispongono specifiche normative d'uso, per le finalità indicate negli articoli 131 e 133, ed attribuiscono adeguati obiettivi di qualità.

4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;

b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;

c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;

d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco».

- ai sensi dell'art. 143 D.lgs. n. 42/2004, «1. L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:

a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione (...);

b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis;

c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;

d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1;

e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;

(...)

3. Approvato il piano paesaggistico, il parere reso dal soprintendente nel procedimento autorizzatorio di cui agli articoli 146 e 147 è vincolante in relazione agli interventi da eseguirsi nell'ambito dei beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, salvo quanto disposto al comma 4, nonché quanto previsto dall'articolo 146, comma 5 (...).

- ai sensi dell'art. 157 D.lgs. n. 42/2004, ancora, «Conservano efficacia a tutti gli effetti: (...) c) le dichiarazioni di notevole interesse pubblico notificate ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497».

- come evidenziato dalla Relazione sul sistema delle tutele ad esso allegata, in particolare, il «Piano Paesaggistico della Regione Puglia (PPTR) ha condotto, ai sensi dell'articolo 143 comma 1 lett. b) e c) del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) la ricognizione sistematica delle aree sottoposte a tutela paesaggistica, nonché l'individuazione, ai sensi dell'art. 143 comma 1 lett. e) del Codice, di ulteriori contesti che il Piano intende sottoporre a tutela paesaggistica. Le aree sottoposte a tutele dal PPTR si dividono pertanto in beni paesaggistici, ai sensi dell'art. 134 del Codice, e ulteriori contesti paesaggistici ai sensi dell'art. 143 comma 1 lett. e) del Codice. I beni paesaggistici si dividono ulteriormente in due categorie di beni: 1. gli immobili ed aree di notevole interesse pubblico (ex art. 136 del Codice), ovvero quelle aree per le quali è stato emanato un provvedimento di dichiarazione del notevole interesse pubblico; 2. le aree tutelate per legge (ex art. 142 del Codice)».

- con le 'Schede di identificazione e definizione della specifica disciplina d'uso', dunque, il Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione Puglia determinavano le specifiche prescrizioni d'uso per gli immobili dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 136 e 157 D.lgs. n. 42/2004.

- rispetto al territorio di odierno interesse, per quanto già scritto, venivano specificamente in rilievo:

a) il «D.M. 26.03.1970. Dichiarazione di notevole interesse pubblico della zona costiera e di parte del territorio comunale di Ugento. Istituito ai sensi della L. 1497 G. U. n. 132 del 29.05.1970», con la relativa scheda avente 'Codice riferimento Ministero (SITAP) 160122' e 'Codice di riferimento regionale PAE0081';

b) il «D.M. 01.08.1985. Integrazione di dichiarazioni di notevole interesse pubblico riguardanti il tratto di costa adriatica e ionica dal limite sud dell'abitato di Otranto (mare Adriatico) al confine con la provincia di Taranto (Porto Cesareo-mare Jonio) ricadenti nei comuni di Otranto, Santa Cesarea Terme, Castro, Diso, Andrano, Tricase, Tiggiano, Corsano, Alessano, Gagliano del Capo, Castrignano del Capo, Patù, Morciano di Leuca, Salve, Ugento, Alliste, Racale, Taviano, Gallipoli, Sannicola, Galatone, Nardò e Porto Cesareo. Istituito ai sensi della L. 1497 G. U. n. 30 del 06.02.1986», con la relativa scheda avente 'Codice riferimento Ministero (SITAP) 160109' e 'Codice di riferimento regionale PAE0135'.

E.- Ritenuto che:

- il combinato disposto delle previsioni normative, primarie e secondarie, fin qui richiamate, con la c.d. ‘vestizione’ dei vincoli posti dai due decreti ministeriali operata dalle ‘schede PAE’ secondo il meccanismo di cui agli artt. 135 - 143 del Codice Urbani - *cui si affianca la disciplina dettata dall’art. 141-bis, che qui tuttavia non viene in rilievo* -, comporta dunque, secondo la Soprintendenza, l’applicazione al procedimento *de quo* delle “*norme aventi valore prescrittivo indicate nel Sistema delle Tutele contenute nella scheda PAE 0081 (pag. 23); in particolare, si evidenzia relativamente alla Componente BP - Territorio costiero, che la previsione di progetto confligge con le prescrizioni contenute nella Scheda PAE 0081 sotto riportata, in virtù delle quali (...) “non sarebbe ammissibile la realizzazione di alcuna nuova opera edilizia [cfr. art. 1, lett. a1)] salvo casi limitati di ampliamenti di manufatti legittimamente esistenti [cfr. art. 2, lett. b1)], che non rientrano nella fattispecie in esame trattandosi di progetto di nuova edificazione”* (v. nota prot. 5764 del 15 marzo 2019 e nota prot. 15052 del 19 luglio 2019, poi richiamata dal parere finale del 30 ottobre 2019): nell’impostazione della SABAP, dunque, le schede in parola avrebbero trasformato, con riguardo a un tratto di costa pur molto esteso, una disciplina di ‘Controllo e gestione dei beni soggetti a tutela’ (v. Capo IV del codice Urbani) fondata sul pur doverosamente rigoroso meccanismo autorizzativo di cui all’art. 146 D.lgs. n. 42/2004 [appunto relativo tanto alle ipotesi in cui il vincolo sussista per l’intervento di una dichiarazione di notevole interesse pubblico riferita a un bene determinato (artt. 136 e 157 D.lgs. n. 42/2004), quanto per effetto della tutela ex lege dei contesti ambientali disposta in anticipo, per categorie e prescindendo dal singolo provvedimento vincolistico, dall’art. 142 D.lgs. n. 42/2004)], in un regime nella sostanza preclusivo di qualsiasi nuova edificazione.

- tale regime risulta, a giudizio del Tribunale, per il carattere di rigidità che lo connota, irragionevolmente discordante dalla normativa statale di riferimento fin qui esaminata (artt. 136 ss. D.lgs. n. 42/2004), 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.*

- alle previsioni *de quibus*, peraltro, inserendosi le stesse in un contesto precettivo volto a disciplinare la futura attività edilizia in senso generale e con riferimento ad una vasta area del territorio regionale, così risultando suscettibili di ripetuta applicazione, deve riconoscersi natura essenzialmente regolamentare.

- in questo senso, dunque, la prescrizione delle citate schede PAE per cui “*Nei territori costieri non sono ammissibili piani, progetti e interventi che comportano: a1) la realizzazione di qualsiasi nuova opera edilizia, fatta eccezione per le opere finalizzate al recupero/ripristino dei valori paesistico/ambientali*”, risulta illegittima e dev’essere annullata se oggetto di censura ovvero, nel caso opposto - *quale quello in esame* -, disapplicata da questo G.A., e con essa ogni collegata previsione ivi contenuta che precluda in via generale l’edificabilità prescindendo da una concreta verifica sull’esistenza o meno di un pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione: la giurisprudenza del Consiglio di Stato, d’altronde, ha definito «*i confini del potere di disapplicazione degli atti regolamentari illegittimi non ritualmente impugnati, sia quando il provvedimento impugnato sia contrastante con il regolamento, sia quando sia conforme al presupposto atto normativo* (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 154 del 1992; Id., n. 799 del 1993). In entrambi i casi, il fondamento del potere di disapplicazione risiede nella natura normativa e non semplicemente amministrativa del regolamento e nella necessità per il giudice di garantire piena applicazione al principio di gerarchia delle fonti e di accordare, pertanto, primazia a quella di rango superiore (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. III, 30 gennaio 2017, n. 367; id., sez. V, 28 settembre 2016, n. 4009; id., 3 febbraio 2015, n. 515; id., 20 maggio 2008, n. 2343; id., 10 gennaio 2003, n. 35). Nel contrasto tra una norma di legge ed una norma regolamentare, il giudice deve quindi fare applicazione soltanto

della prima, disapplicando la seconda anche se non fatta oggetto di espressa impugnativa giurisdizionale» (Consiglio di Stato, I, 25 giugno 2020, n. 1224).

E.1 Ritenuto che:

- quanto fin qui esposto non conduce, lo si deve ribadire, ad alcun vuoto di tutela, restando applicabile la previsione di vincolo posta dai decreti ministeriali, anche come ‘vestita’ dalle relative schede PAE, solo con il limite di cui si è appena scritto, risultando detta disciplina regionale appunto illegittima nella misura in cui preclude ogni eventuale possibilità di ‘rimozione del vincolo’ a discrezione dell’Autorità preposta alla tutela dell’interesse sottostante.

- in questa materia, peraltro, la giurisprudenza della Sesta Sezione del Consiglio di Stato, oltre che di questo Tribunale, ha con nettezza precisato come «secondo un orientamento ormai fermo... (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 4 febbraio 2019 n. 853):

- il provvedimento di diniego di autorizzazione paesaggistica, perché possa considerarsi legittimo sotto il profilo dell’adeguatezza della motivazione, nel rispetto del principio scolpito nell’art. 3 l. 241/1990, che costituisce il precipitato normativo di fonte legislativa al principio costituzionale di cui all’art. 97 Cost., deve contenere una puntuale manifestazione delle ragioni tecnico-giuridiche che costituiscono il complesso impeditivo alla realizzazione dell’opera con riferimento alla quale l’autorizzazione è richiesta, dovendo la motivazione doverosamente (cor)rispondere ad un modello che contempli la descrizione dell’edificio e del progetto, del contesto paesaggistico in cui esso si colloca e del rapporto tra edificio e contesto, teso a stabilire se esso si inserisca in maniera armonica nel paesaggio (cfr., ex multis, Cons. Stato, Sez. VI, 15 novembre 2016 n. 4707);

- in linea di diritto, il surriferito orientamento giurisprudenziale afferma che in tema di determinazioni paesaggistiche, l’amministrazione è tenuta ad esternare adeguatamente l’avvenuto apprezzamento comparativo, da un lato, del contenuto del vincolo e, dall’altro, di tutte le rilevanti circostanze di fatto relative al manufatto ed al suo inserimento nel contesto protetto (cfr., ancora da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 1 febbraio 2019 n. 802);

- al riguardo, come è noto, la tutela del paesaggio, avente valore costituzionale e funzione di preminente interesse pubblico, è nettamente distinta da quella dell’urbanistica ed in tale ottica la funzione dell’autorizzazione paesaggistica è quella di verificare la compatibilità dell’opera edilizia che si intende realizzare con l’esigenza di conservazione dei valori paesistici protetti dal vincolo, dovendo l’autorità preposta unicamente operare un giudizio in concreto circa il rispetto da parte dell’intervento progettato delle esigenze connesse alla tutela del paesaggio stesso (cfr., in tal senso, Cons. Stato, Sez. VI, 24 dicembre 2018 n. 7220);

- in proposito, la normativa vigente non sancisce in modo automatico l’incompatibilità di un qualunque intervento sul territorio con i valori oggetto di tutela per cui, nelle ipotesi in cui l’amministrazione preposta alla tutela del vincolo sia chiamata a valutare l’effettiva consistenza e la localizzazione dell’intervento, al fine di confermare o escludere la concreta compatibilità dello stesso con i valori tutelati nello specifico contesto di riferimento, non può ritenersi sufficiente il generico richiamo all’esistenza del vincolo, essendo al contrario necessario un apprezzamento di compatibilità da condurre sulla base di rilevazioni e di giudizi puntuali (cfr., ancora, Cons. Stato, Sez. VI, 5 dicembre 2016 n. 5108);

- conseguentemente, il diniego di autorizzazione paesaggistica non può limitarsi ad esprimere valutazioni apodittiche e stereotipate, dovendo specificare le ragioni del rigetto dell’istanza con riferimento concreto alla fattispecie coinvolta (sia in relazione al vincolo che ai caratteri del manufatto) ovvero esplicitare i motivi del contrasto tra le opere da realizzarsi e le ragioni di tutela dell’area interessata dall’apposizione del vincolo (cfr., inoltre, Cons. Stato, Sez. VI, 29 maggio 2018 n. 3207);

- non è sufficiente, quindi, la motivazione del diniego fondata su una generica incompatibilità, non potendo l’amministrazione limitare la sua valutazione al mero riferimento ad un pregiudizio ambientale, utilizzando espressioni vaghe e formule stereotipate (cfr., in tal senso, Cons. Stato, Sez. VI, 30 ottobre 2017, n. 5016)» (Consiglio di Stato, VI, 20 agosto 2019, n. 5757; v. anche: Consiglio

di Stato, VI, 4 febbraio 2019, n. 853; VI, 1° febbraio 2019, n. 802; T.A.R. Puglia Lecce, I, 3 novembre 2020, n. 1188; T.A.R. Puglia Lecce, I, 16 giugno 2020, n. 638).

- le considerazioni appena richiamate in ordine alla necessità di una valutazione puntualmente e concretamente motivata da parte dell'autorità preposta alla tutela paesaggistica valgono poi, a maggior ragione, nei casi, come quello in esame, in cui l'area ricade nelle ipotesi derogatorie poste dall'art. 142, comma 2, citato, rispetto alle quali, almeno su di un piano generale e ferma la disciplina posta dai decreti ministeriali, il legislatore del 2004 reputava insussistenti le ragioni del relativo vincolo.

- nel caso in parola i ricorrenti allegavano, tra l'altro, che il contesto interessato dall'intervento, *«contrariamente a quanto sostenuto (dalla Soprintendenza, ndr): a) è caratterizzato di una fitta e geometrica maglia ad isolati, pressoché tutti interamente edificati; b) il lotto dei ricorrenti fa parte di un isolato totalmente circondato da abitazioni; c) il lotto dei ricorrenti, sul lato fronte mare, è anch'esso completamente occupato da abitazioni (alcune delle quali realizzate tra il 2012 ed 2017); d) l'ampia porzione di terreno libero confinante all'area dei ricorrenti è il lotto finitimo, che a sua volta fronteggia un'intera schiera di abitazioni (...); ; g) l'intera area dei ricorrenti non è sottoposta a vincolo idrogeologico e non presenta nemmeno caratteristiche di pericolosità idraulica (...). Vieppiù che la Soprintendenza, nella nota prot. 21995 del 30.10.2019, in risposta alle osservazioni presentate dai ricorrenti ('Relazione Paesaggistica Integrativa' del 22.03.2019 e della nota di accompagnamento in pari data) con cui venivano già denunciate l'errata valutazione dello stato dei luoghi ed il difetto istruttorio, a giustificazione delle posizioni assunte riportava uno stralcio aerofotogrammetrico datato e non aggiornato allo stato attuale; se avesse consultato l'ultimo rilievo aereo del 2018, almeno, avrebbe constatato la presenza di recenti ed ulteriori costruzioni prospicienti il mare (addirittura) nello stesso isolato in cui ricade il lotto dei ricorrenti (...)*».

- a fronte di tale ricostruzione in fatto, dunque, l'apprezzamento della SABAP, per quanto chiarito già condizionato dall'applicazione di un regime d'inedificabilità quasi assoluto illegittimamente posto dalle schede PAE, risulta motivato in modo non idoneo anche nel suo ultimo punto (v. *prima sub B.3*), mancando una concreta verifica - *possibilmente da svolgersi pure mediante accesso ai luoghi e non in via soltanto documentale* - sull'effettivo impatto riconducibile all'eventuale realizzazione del fabbricato in progetto all'interno di un'area la quale, oltre a risultare *“massivamente antropizzata”* come evidenziato dalla stessa SABAP - *circostanza di per sé non decisiva* -, ricade sin dal 1974 in zona 'B' di completamento: se, come abbiamo evidenziato, la disciplina derogatoria di cui all'art. 142, comma 2, lett. a), non determina il venir meno del diverso meccanismo di vincolo di cui agli artt. 136-157, allo stesso tempo, pure questo si è scritto, la situazione di fatto che quella disciplina comunque presuppone imponeva sul piano logico alla p.A. una valutazione particolarmente attenta e motivata, che in questo caso invece non risulta sussistente.

F.- Ritenuto che il ricorso dev'essere, sulla base di tutto quanto fin qui esposto, accolto, restando salvo il potere/dovere della p.A. di rideterminarsi sull'istanza ed eccezionalmente compensate tra le parti le spese di giudizio, attesa la complessità delle questioni trattate - *fermo il diritto dei ricorrenti al rimborso del contributo unificato versato, alle condizioni di legge*.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Prima di Lecce, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 58 del 2020 indicato in epigrafe, lo accoglie nei sensi precisati in motivazione.

Spese compensate - *fermo il diritto dei ricorrenti al rimborso del contributo unificato versato, alle condizioni di legge*.

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

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del 23 febbraio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Ettore Manca, Presidente FF, Estensore

Silvio Giancaspro, Referendario

Alessandro Cappadonia, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Ettore Manca

IL SEGRETARIO