

EDILIZIA E URBANISTICA: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, sentenza 24 giugno 2024, n. 5584

1. Edilizia e Urbanistica – Regione Puglia - Piano Paesaggistico Territoriale Regionale - Cosiddette Schede PAE – Natura regolamentare – Non sussiste.

2. Edilizia e Urbanistica – Regione Puglia - Piano Paesaggistico Territoriale Regionale - Cosiddette Schede PAE -Sono immediatamente conformative - Termine per l’impugnazione – Decorre dalla pubblicazione del PPTR.

3. Edilizia e Urbanistica – Regione Puglia - Piano Paesaggistico Territoriale Regionale - Cosiddette Schede PAE – Limite di inedificabilità – Va imposto in termini chiari – Incertezza interpretativa sull’inedificabilità – Prevale la scelta più liberale.

1. Le “Schede di identificazione e definizione delle specifiche discipline d’uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico” (cosiddette schede PAE) contengono previsioni puntuali dettate per singoli ambiti territoriali sulla base del PPTR (piano paesaggistico territoriale regionale) e non hanno natura regolamentare poiché difettano delle caratteristiche di generalità, astrattezza e innovatività dell’ordinamento.

2. Le “Schede di identificazione e definizione delle specifiche discipline d’uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico” (cosiddette schede PAE) sono immediatamente conformative delle aree alle quali si riferiscono e devono essere impugnate negli ordinari termini di decadenza decorrenti dalla pubblicazione del PPTR sul bollettino ufficiale della Regione Puglia, non potendosi per converso invocare l’annullamento (o la disapplicazione) in occasione dell’adozione di singoli provvedimenti applicativi.

3. Nell’attuale quadro normativo, in cui l’art. 42 della Costituzione riconosce e garantisce la proprietà privata, un vincolo conformativo particolarmente intenso come l’inedificabilità assoluta va imposto dall’amministrazione in termini chiari ed espliciti, prendendosi la responsabilità, anche politica, della relativa scelta. Pertanto, nell’incertezza fra le due interpretazioni possibili, più o meno restrittiva, va scelta quella che conduce al risultato più liberale che 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; peraltro, ciò non significa consentire un’edificazione indiscriminata, perché si tratta pur sempre di aree vincolate con i relativi decreti ministeriali, nelle quali per intervenire è richiesta l’autorizzazione paesaggistica.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio della signora Maria Giuliana De Gabriele;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 11 aprile 2024 la consigliera Silvia Martino;

Viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierna appellata è proprietaria di un terreno sito nel Comune di Porto Cesareo, frazione di Torre Lapillo, che il PUG vigente tipizza come "B1" in continuità col vecchio Piano regolatore comunale, in cui risultava in zona B ex D.M. n. 1444/1968.

1.1. In data 30 gennaio 2017 ella domandava un permesso di costruire (ed il presupposto nullaosta paesaggistico) per realizzare un complesso edilizio.

1.2. Il diniego opposto dal Comune veniva motivato con la "*sostanziale opposizione manifestata dalla Soprintendenza in ordine a tutte le istanze di permesso di costruire per interventi di nuova costruzione da realizzare su terreni ricadenti nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia, ancorché classificati nel vigente PUG come zona B (e già al 6 settembre 1985)*".

1.3. Avverso siffatte determinazioni, nonché avverso gli atti presupposti (tra cui la nota della Soprintendenza del 22 ottobre 2018, prot. n. 0020179), veniva proposto ricorso al T.a.r. di Lecce, sulla base di un complesso, articolato mezzo di gravame (esteso da pag. 8 a pag. 17 del ricorso di primo grado).

2. Con la sentenza oggetto dell'odierna impugnata il T.a.r.:

- ha annullato "*nei limiti dell'interesse della ricorrente*" il P.P.T.R. della Regione Puglia, nella parte relativa alla Schede di identificazione della costa di Porto Cesareo (PAE0066, PAE0067 e PAE0135);
- ha annullato i dinieghi del permesso di costruire emessi rispettivamente in data 30 giugno 2022 e 4 luglio 2022;
- ha compensato tra le parti le spese di lite.

3. La sentenza è stata impugnata dal Ministero per i beni e le attività culturali alla stregua dei seguenti motivi.

I. *Error in iudicando: Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 24 Cost., dell'art. 3 della l. 241/90, dell'art. 136 c. 1, lett. c) e d) e art. 142 c. 1, lett. a) del d.lgs. n. 42/04, del PPTR e delle schede PAE, in quanto, nell'identificazione degli asseriti profili di deficit motivazionale e istruttorio del provvedimento impugnato, il giudice di prime cure non avrebbe correttamente interpretato i puntuali parametri normativi indicati dalla Soprintendenza.*

II. *Error in iudicando: Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione, 7 e 134 del c.p.a., art. 136 c. 1, lett. c) e d) e art. 142 c. 2, del d.lgs. n. 42/04 e del PPTR - Eccesso di potere giurisdizionale sotto il profilo dello sconfinamento del sindacato di legittimità da parte del T.a.r. nella sfera del merito amministrativo, in quanto la sentenza sarebbe lesiva del principio della separazione dei poteri in rapporto alla valutazione del merito tecnico-scientifico del parere della Soprintendenza.*

III. *Error in iudicando: Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 9, 24, 97 e 113 della Costituzione, 7 e 134 del c.p.a., art. 136 c.1, lett. c) e d) e art. 142 c. 2 del d.lgs. n. 42/04 e del PPTR. Violazione*

del limite intrinseco del sindacato giurisdizionale di legittimità in rapporto all'esercizio della discrezionalità tecnica da parte della Soprintendenza, in quanto il giudice amministrativo avrebbe travalicato i limiti del sindacato di legittimità, esclusivamente esercitabile nei soli ambiti della logicità, coerenza e completezza della valutazione.

IV. *Error in iudicando: Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 79 del PPTR, omessa motivazione da parte del TAR* in ordine all'asserita carenza di motivazione e di istruttoria dei provvedimenti impugnati.

3.1. Nello specifico, il Ministero ha sottolineato che il giudizio di cui trattasi, come numerosi altri riguardanti il territorio leccese, attiene alla dibattuta questione dell'inedificabilità di lotti ubicati nella fascia dei 300 metri dal mare che alla data del 6 settembre 1985 erano perimetrati negli strumenti urbanistici come zone omogenee "B" e che, tuttavia, ricadono anche in "*aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 136 e 157*" del d.lgs. n. 42/2004.

L'Amministrazione sottolinea, in primo luogo, che il PPTR della Puglia è stato pubblicato sul BURP n. 39 del 23 maggio 2015 [rectius: n. 40 del 23 marzo 2015] e che le specifiche prescrizioni d'uso per i territori costieri non sono mai state oggetto di osservazioni o di impugnazione tempestiva da parte dell'odierna appellata.

3.2. Nessuna norma di legge impedisce alla Regione, d'intesa con i Ministri competenti, di stabilire vincoli di inedificabilità.

Al contrario, come sottolineato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 172/2018, la possibilità di introdurre divieti assoluti di intervento e trasformazione del territorio è del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice dei 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 nazionali e regionali di sviluppo economico.

La D.G.R. Puglia 28 dicembre 2017 n. 2331 pubblicata su BURP n. 30 del 27 febbraio 2018 recante le "*Linee interpretative per l'attuazione del Piano Paesaggistico territoriale Regionale approvato con DGR 176 del 16/02/2015*" ha chiarito questo aspetto, fornendo la corretta interpretazione della disciplina paesaggistica nazionale e regionale.

Nel solco di detta delibera si inseriscono le note della Soprintendenza n. 19363 del 15 ottobre 2018, indirizzata a tutti i Comuni del territorio di competenza e alla Sezione paesaggio della Regione Puglia, e n. 20179 del 22 ottobre 2018, espressamente rivolta al Comune di Porto Cesareo.

9.3. La sentenza del T.a.r. minerebbe alla radice le prescrizioni relative agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. n. 42/2004.

Nelle NTA del PPTR vigente l'art. 79 indica le *“Prescrizioni per gli Immobili e le aree di notevole interesse pubblico”*, ai sensi del quale sugli immobili e le aree di notevole interesse pubblico di cui all'art. 136 del Codice, *“nei termini riportati nelle allegare schede di identificazione e definizione della specifica disciplina d'uso”* dei singoli vincoli, si applicano una serie di specifiche discipline d'uso.

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”*, cosiddette Schede PAE, traggono il loro fondamento normativo dalla legge statale in materia di tutela paesaggistica, d.lgs. n. 42 del 2004, ed in particolare dall'art. 140, comma 2, dall'art. 143, comma 1, lett. b) e dall'art. 145, comma 3 del Codice.

La definizione e declinazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici, cosiddetta *“vestizione”* dei decreti di dichiarazione di notevole interesse pubblico, può essere operata sia nell'ambito dell'elaborazione del Piano paesaggistico sia indipendentemente dallo stesso.

Nel caso della Regione Puglia è stata operata nell'ambito dell'elaborazione e approvazione del PPTR attualmente vigente con le Schede PAE.

Si tratta di elaborati costitutivi del PPTR (cfr. art. 3, comma 1, punto 6.4 delle NTA), che sono parte integrante dell'articolazione delle relative *“Disposizioni normative”* di cui all'art. 6 comma 4 delle NTA del Piano.

Dette prescrizioni, a norma del citato articolo 6 comma 4, *“sono disposizioni conformative del regime giuridico dei beni paesaggistici volte a regolare gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite. Esse contengono norme vincolanti, immediatamente cogenti, e prevalenti sulle disposizioni incompatibili di ogni strumento vigente di pianificazione o di programmazione regionale, provinciale e locale”*.

Ai sensi dell'art. 79 delle NTA del PPTR, comma 1.2, agli immobili e alle aree di notevole interesse pubblico si applicano inoltre *“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”*.

Nel caso specifico, l'art. 45 delle NTA, non ammette la realizzazione di nuove edificazioni (c.2 punto a1), salvo limitati casi di ampliamento dei manufatti legittimamente esistenti (art. 45, c.3, punto b1), non assimilabili al caso in esame che prevede la costruzione di un complesso edilizio composto da n. 20 appartamenti.

Alle norme sopra citate si aggiungono anche i commi 5 e 6 dell'art. 90 delle NTA del PPTR.

Il Ministero appellante ribadisce poi che, nel caso in esame, non potrebbe trovare applicazione nemmeno il regime di cui all'art. 142 comma 2 del d.lgs. n. 42/2004.

Invero, l'art. 142 del Codice regola esclusivamente le "Aree tutelate per legge" e non "Gli immobili ed aree di notevole interesse pubblico" di cui all'art. 136.

Ne consegue che per i "territori costieri" ricadenti e individuati quale componente idrologica di paesaggio all'interno della "zona dichiarata di notevole interesse pubblico" con vincolo provvedimentale (art. 136 del Codice) e regolati dalla disciplina di cui alla relativa Scheda PAE, non opererebbe l'esclusione prevista dal più volte richiamato art. 142 comma 2.

4. Si è costituita, per resistere, l'originaria ricorrente.

5. Con ordinanza 4574 del 13 novembre 2023, l'istanza cautelare è stata accolta ai soli fini della sollecita trattazione del merito.

6. Infine, alla pubblica udienza dell'11 aprile 2024, l'appello è stato trattenuto per la decisione.

7. In via preliminare, vanno respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla parte appellata.

8. Quanto al difetto di legittimazione del "*Ministero per i beni e le attività culturali*" (al quale è formalmente intestato l'appello di cui trattasi) è sufficiente rilevare che il d.l. 1 marzo 2021, n. 22 (recante "*disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*") e convertito, con modificazioni, in l. n. 55 del 2021) si è limitato, per quanto qui interessa, a modificare la denominazione, le attribuzioni e l'articolazione organizzativa del "Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo", con la precisazione che "*Le denominazioni «Ministro della cultura» e «Ministero della cultura» sostituiscono, ad ogni effetto e ovunque presenti, le denominazioni «Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo» e «Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo». Con riguardo alle funzioni in materia di turismo, le denominazioni «Ministro del turismo» e «Ministero del turismo» sostituiscono, ad ogni effetto e ovunque presenti, rispettivamente, le denominazioni «Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo» e «Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo»*" (art. 6, comma 3).

Pertanto, nel caso in esame, non vi può essere alcun dubbio sull'imputazione soggettiva dell'atto di appello.

A ciò si aggiunga che quando è lo Stato che agisce in giudizio, non è rilevante per i terzi che sia stata l'una o l'altra Amministrazione ad instaurare il rapporto processuale, sempre che in concreto vi sia (come nella specie) la rappresentanza dell'Avvocatura dello Stato (cfr. Cass. civ., Sez. I, 10 luglio 1991, n.7642).

In base al principio del carattere unitario della personalità dello Stato, la ripartizione dei compiti fra i vari organi e le varie Amministrazioni dello Stato comporta unicamente l'onere per i terzi di individuare precisamente il ramo di amministrazione da evocare in giudizio; mentre, quando è lo Stato ad assumere la qualità di attore, non rileva per i terzi l'esatta e precisa individuazione

dell'Amministrazione che ha instaurato il rapporto processuale, sempre che la stessa si sia costituita in giudizio a mezzo dell'Avvocatura dello Stato.

In sostanza, quando lo Stato è attore (nella specie è appellante) esso è sempre persona giuridica unitaria e eventuali errori sugli organi competenti - che nella specie neanche sussistono, essendo stato semplicemente modificata la denominazione del Ministero, al quale fa capo la Soprintendenza che ha emesso gli atti impugnati - non provocherebbero alcun danno alla controparte e potrebbero comunque essere corretti liberamente e in ogni tempo dall'Avvocatura dello Stato (Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2010, n. 469).

8.1. Non è poi vero che l'appello sia parziale e che sia non sia stato specificamente censurato l'annullamento, *in parte qua*, del PPTR della Regione Puglia.

Come si è sintetizzato nella parte in fatto, l'Avvocatura dello Stato ha stigmatizzato sia la tardività dell'impugnazione della pianificazione paesaggistica regionale (cfr. in particolare, le pagine 9 e ss.) sia il merito delle argomentazioni svolte dal T.a.r. le quali avrebbero travalicato i limiti propri del sindacato di legittimità (pagg. 11, 16, etc.).

9. Nel merito, l'appello risulta fondato nella sola parte in cui è stato censurato l'annullamento *in parte qua* del PPTR della Regione Puglia, disposto dal T.a.r.

L'impugnativa di tale Piano (definitivamente approvato con D.G.R. n. 176 del 16 febbraio 2015 e pubblicato sul BURP n. 40 del 23 marzo 2015) è irricevibile.

Esso ha infatti dettato disposizioni immediatamente conformative dell'edificabilità dei suoli ricompresi nei vari Ambiti tutelati, per di più ricognitive e rafforzative di vincoli paesaggistici istituiti con decreti ministeriali sin dagli anni settanta del secolo scorso (cfr., in tal senso, l'art. 6, comma 4, delle NTA, sopra riportato).

Ne deriva che, come rilevato dal Ministero appellante, le prescrizioni del PPTR relative al territorio del Comune di Porto Cesareo avrebbero dovuto essere impugunate nell'ordinario termine di decadenza, non potendosi per converso invocare l'annullamento (o la disapplicazione) in occasione dell'adozione di singoli provvedimenti applicativi.

10. Per il resto, invece, l'appello deve essere respinto, sia pure con le correzioni e integrazioni delle motivazioni rese dal T.a.r., come di seguito esposto.

10.1. Il terreno di cui trattasi 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 - secondo quanto risulta dalla sentenza impugnata - il vincolo paesaggistico previsto dai DD.MM. del 20 febbraio 1968, 4 settembre 1975 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. n. 42/2004.

10.2. Al riguardo si conviene con il Ministero che trattandosi di area soggetta allo specifico vincolo paesaggistico appena citato, alla fattispecie si applica 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.

Precisamente, l'art. 142 comma 2 del d. lgs. 42/2004 esclude dal vincolo *ex lege*, tra le altre, le aree 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 ricorrente nel caso in esame dato che la classificazione urbanistica del terreno dell'area di cui trattasi come zona B consegue ad un piano approvato prima di quella data (tale circostanza è incontestata).

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 da specifici vincoli paesaggistici di fonte statale o regionale.

Rilevano nel caso di specie – oltre ai decreti ministeriali sopra citati - il PPTR della Regione Puglia, e in particolare gli artt. 45, 79 e 90 delle relative NTA, nonché le schede PAE alle quali ha fatto riferimento la Soprintendenza.

L'art. 45 NTA prevede il divieto generalizzato di realizzare nuove opere edilizie nei territori costieri (salvo talune limitate eccezioni) così come individuati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 42 del 2004.

L'art. 79 delle medesime NTA prevede che *“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”.

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.

La Soprintendenza ha quindi ritenuto l'inedificabilità del terreno in questione in virtù dell'art. 79 NTA appena citato (nonché dell'art. 45) e, nella sostanza, ha valutato come priva di contenuto la norma del comma 3 dell'art. 90 NTA, secondo cui si applicano “*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 semplicemente 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.

10.2. Il T.a.r. ha superato questo ragionamento annullando le schede PAE relative alla fattispecie, alle quali ha riconosciuto natura di “regolamento”.

La Sezione ribadisce che questa tesi non può essere condivisa poiché travisa la natura giuridica di tale “schede”, 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.

Si è inoltre già rilevato che tali previsioni sono immediatamente conformative delle aree alle quali si riferiscono e avrebbero dovuto essere impugnate negli ordinari termini di decadenza decorrenti dalla pubblicazione del PPTR sul BURP.

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

10.3. Si richiamano puntualmente, al riguardo, le considerazioni svolte, tra le altre, nella sentenza n. 6937 del 2023:

“22 [...] 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. *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.*

28. *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 [...]*".

10.4. Così ricostruito il significato della disciplina applicabile alla fattispecie in esame, va poi condiviso il rilievo del T.a.r. secondo cui, dato il carattere non assoluto del vincolo è in sede di autorizzazione paesaggistica che *"l'Autorità preposta alla tutela dei predetti interessi paesistico – ambientali"* dovrà rivalutare in concreto la compatibilità dell'intervento rispetto agli interessi oggetto di tutela, così come declinati dai DD.MM. sopra richiamati, nonché dal PPTR della Regione Puglia.

10.5. Sulla base di quanto precede, la sentenza impugnata deve quindi essere confermata – sia pure integrandone la motivazione - nella parte in cui ha annullato i dinieghi del permesso di costruire impugnati.

Il Comune – sulla scorta del parere reso dalla Soprintendenza – ha infatti ritenuto sussistente nell'area di cui trattasi un vincolo di inedificabilità assoluta laddove invece, proprio in base a quanto disposto dal PPTR, secondo l'esegesi sopra delineata, le aree classificate come zone omogenee A ovvero B al 6 settembre 1985 sfuggono alla previsione generale di inedificabilità prevista dalla scheda PAE che le comprenda.

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"* (sentenza n. 6937 del 2023, cit.).

11. Per quanto appena argomentato, l'appello deve essere accolto in parte, nei sensi di cui in motivazione.

Ne consegue che, in parziale riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado deve essere dichiarato irricevibile nella parte relativa all'impugnativa delle Schede di identificazione PAE relative alla costa di Porto Cesareo.

12. In considerazione della parziale reciproca soccombenza, nonché della novità delle questioni, si dispone l'integrale compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 8225 del 2023, di cui in epigrafe, lo accoglie in parte e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, dichiara irricevibile il ricorso di primo grado nella parte riguardante l'impugnativa delle Schede PAE relative alla costa di Porto Cesareo.

Per il resto, conferma la sentenza di primo grado nella parte in cui ha annullato i dinieghi del permesso di costruire emessi dal Comune di Porto Cesareo rispettivamente in data 30 giugno 2022 e 4 luglio 2022.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere