

**EDILIZIA URBANISTICA – TUTELA PAESAGGISTICA: T.A.R. per la Puglia -Bari, Sezione Terza, Sentenza 14 aprile 2025 n. 514**

**1. Edilizia e urbanistica - Regione Puglia - Realizzazione di interventi che richiedono l'azione integrata e coordinata di Enti locali – Conclusione di accordi di programma art. 34 d.lgs. n. 267 del 2000 – Ammissibilità - Svolgimento di “una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate” –Necessità.**

**2. Edilizia e urbanistica - Regione Puglia - Aree normate dall'accordo di programma - Classificazione in pubbliche e private – Tavola di zonizzazione: ha valore prescrittivo per le pubbliche e valore indicativo per le private.**

**3. Edilizia e urbanistica – Regione Puglia - Accordi di programma - Realizzazione di un centro turistico alberghiero - Nuovo posizionamento di impianti e attrezzature turistico recettive - Ubicazione nelle aree classificate private - Modificazioni anche significative rispetto a quanto previsto negli elaborati grafici – Possibilità- Sussiste.**

**4. Edilizia e urbanistica – Regione Puglia -Accordi programma - Progetti sottoposti a VIA - Autorizzazioni, intese, e assensi necessari - Acquisizione nell'ambito della Conferenza dei servizi per l'adozione del PAUR -Necessità.**

**5. Edilizia e urbanistica – Regione Puglia -Accordi programma - Progetti sottoposti a VIA - Conferenza di servizi – Natura: modulo di semplificazione procedimentale e Luogo di sintesi degli interessi - «Qualità» delle valutazioni effettuate in conferenza – Rilevanza.**

**6. Edilizia e urbanistica – Regione Puglia -Accordi programma - Progetti sottoposti a VIA - Conferenza di servizi – Conclusione: formata sulla base delle posizioni prevalenti – Modulo decisorio: valutazione contestuale e condivisa degli interessi pubblici coinvolti – Finalità: apprezzamento congiunto degli stessi – Sintesi: raggiunta sulla base delle «posizioni prevalenti» emerse in conferenza.**

**7. Edilizia e urbanistica – Regione Puglia -Accordi programma - Progetti sottoposti a VIA - Realizzazione ed esercizio del progetto - Determinazione motivata di conclusione della Conferenza dei servizi - Onere motivazionale - Valutazione attenta e ponderata di prevalenza quali-quantitativa - Posizioni espresse dalle amministrazioni partecipanti – Necessità.**

**8. Edilizia e urbanistica – Regione Puglia -Accordi programma - Progetti sottoposti a VIA - Conferenza dei servizi - Determinazione motivata di conclusione ostantiva al rilascio dell'autorizzazione unica – Motivazione generica sulla base del parere negativo della sola Soprintendenza – Illegittimità – Configurabilità – Ragioni.**

**9. Edilizia e urbanistica – Progetti sottoposti a VIA - Progetti pubblici e privati - Valutazione dell'impatto ambientale - Direttiva VIA (2011/92/UE come mod. da 2014/52/UE) – Principi – Individuazione - Applicabilità.**

**10. Edilizia e urbanistica - Valutazione dell'impatto ambientale – Natura e finalità – Individuazione.**

**11. Edilizia e urbanistica Progetti sottoposti a VIA – Procedura di VIA - Conclusione – Provvedimento adeguatamente motivato: sulla base degli esiti della Conferenza di servizi e le**

**valutazioni espresse contestualmente sulle osservazioni, i contributi e le controdeduzioni – Necessità.**

**12. Edilizia e urbanistica – Regione Puglia - PPTR - “Autorizzazione paesaggistica”: per i soli beni paesaggistici stricto sensu - “Accertamento di compatibilità paesaggistica”: per gli ulteriori contesti – Individuazione.**

**13. Edilizia e urbanistica – Regione Puglia - PPTR - Strumenti di controllo preventivo - “Autorizzazione paesaggistica”: controllo forte – “Accertamento di compatibilità paesaggistica”: più flessibile, in funzione di parere “debole - Principio per cui “è consentito tutto ciò che la norma non vieta” - Art. 37, comma 4-bis, PPTR Puglia – Applicazione.**

**14. Edilizia e urbanistica – Tutela paesaggistica - Piano paesaggistico territoriale della regione Puglia - Ulteriori contesti – Sottoposizione “a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione”- Finalità: tutelare non solo i valori paesistici esistenti, bensì promuovere anche varie forme di valorizzazione del paesaggio – Suddivisione normativa del PPTR in: indirizzi - direttive - prescrizioni - misure di salvaguardia e utilizzazione - Linee guida - Strumento complesso – Solo le prescrizioni costituiscono norme vincolanti e cogenti anche per i privati.**

**15. Edilizia e urbanistica – Tutela paesaggistica - Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia – “Prescrizioni e “Misure di salvaguardia e utilizzazione” – Differenze – Individuazione.**

**16. Edilizia e urbanistica – Tutela paesaggistica - Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia “Misure di salvaguardia e utilizzazione” - Realizzazione di interventi e progetti – Possibilità -Sussiste - Limite: conformità con “obiettivi” (e non già con minute prescrizioni) di qualità – Necessità - Ratio: combinazione simbiotica della naturalità dei luoghi per come già plasmati dall’intervento umano pregresso.**

**17. Edilizia e urbanistica – Progetti sottoposti a VIA – Realizzazione ed esercizio progetto – Conferenza di servizi -Partecipazione ARPA Puglia – Possibilità – Competenza: prestare “supporsto alle procedure di V.I.A.. ex art. 4, coma 1, lett o), L.R. n. 6 del 1999 - Applicabilità Tutela paesaggistica - Piano paesaggistico territoriale della regione Puglia - “Ulteriori contesti”- Natura: meri indirizzi ed obiettivi, suscettibili di apprezzamento, in sede di precipua approvazione degli interventi – Sottoposizione a vincolo in senso classico (ovvero sia derivante da provvedimento, ex lege, o da piano paesistico tradizionale) – Esclusione.**

**18. Edilizia e urbanistica – Tutela paesaggistica - Piano paesaggistico territoriale della regione Puglia - “Ulteriori contesti”- Natura: meri indirizzi ed obiettivi, suscettibili di apprezzamento, in sede di precipua approvazione degli interventi – Sottoposizione a vincolo in senso classico (ovvero sia derivante da provvedimento, ex lege, o da piano paesistico tradizionale) – Esclusione.**

**19. Edilizia e urbanistica - Progetti sottoposti a VIA - Realizzazione di un centro turistico alberghiero - Nuovo posizionamento di impianti e attrezzature turistico recettive - Conferenza di servizi - Conclusione - Determinazione motivata in senso non favorevole: sulla base dei dissensi prevalenti della Autorità competenti in tema di tutela ambientale e paesaggistica- Motivazione generica e indeterminata – Illegittimità- Sussiste - Ragioni.**

**20. Edilizia e urbanistica - Progetti sottoposti a VIA - Realizzazione di un centro turistico alberghiero - Nuovo posizionamento di impianti e attrezzature turistico recettive - Conferenza di servizi - Conclusione - Determinazione motivata in senso non favorevole: sulla base dei**

**dissensi prevalenti della Autorità competenti in tema di tutela ambientale e paesaggistica-  
Prevalenza quali-quantitativa dei pareri di segno negativo, rispetto a quelli di segno positivo -  
Non sussiste – Illegittimità.**

1. L'accordo di programma raggiunto, ai sensi dell'art. 34 d.lgs. n. 267 del 2000 (ex art. 27 legge n. 142 del 1990) e della relativa legislazione regionale (legge Regione Puglia 19 dicembre 1994, n. 34, come mod. legge Regione Puglia 28 gennaio 1998, n. 8, incentivanti l'occupazione), prevede che, per "la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti", è promossa "la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento", che può implicare lo svolgimento di "una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate", indi l'accordo "consistente nel consenso unanime [...] delle [...] amministrazioni interessate, è approvato con atto formale [...]".

2. L'art. 5 delle nuove NTA prevede che le aree normate dall'accordo di programma sono classificate in "pubbliche e private [...]", specificandosi che "La tavola della zonizzazione ha valore prescrittivo per quanto attiene alle aree classificate pubbliche, ha valore indicativo per quanto attiene all'ubicazione delle specifiche attrezzature turistico-ricettive delle aree classificate private.

3. In particolare, il posizionamento di nuovi e diversi impianti e/o attrezzature turistico-recettive di supporto all'attività prettamente recettiva potrà subire modificazioni anche significative rispetto a quanto previsto negli elaborati grafici, fermo restando comunque il rispetto di tutti gli indici e parametri urbanistico-edilizi previsti.

4. Ai sensi dell'art. 14, comma 4, legge n. 241 del 1990, "Qualora un progetto sia sottoposto a [VIA] di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese [...] e assensi comunque denominati, necessari [...] vengono acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152" (comma così come sostituito dall'art. 24 del d.lgs. 104 del 2017) per l'adozione del PAUR. Quest'ultimo è costituito dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi (in termini, cfr. Cons. St., sez. IV, 31 gennaio 2023, n. 1072).

5. Costituisce ius receptum della giurisprudenza l'assunto, per il quale la conferenza di servizi sia quel modulo di semplificazione procedimentale, che rappresenta il luogo di sintesi degli interessi, che si confrontano nel procedimento (ex multis: Cons. St., sez. IV, 31 ottobre 2022, n. 9429; 17 settembre 2021, n. 6336), avuto riguardo agli interessi talora concorrenti (primari e secondari, pubblici e privati). E, quindi, investe anche "la «qualità» delle valutazioni effettuate in conferenza" (Cons. st., sez. IV, 10 settembre 2021, n. 6245), invero "a tal fine giovandosi dell'esame dialogico e sincronico degli stessi incentrata sulla conclusione" (Cons. St., sez. IV, 3 novembre 2016, n. 4600), secondo il c.d. metodo conferenziale sincrono o asincrono che sia, fondato sulla contestualità valutativa.

6. La regola operativa della conferenza di servizi è incentrata sulla conclusione, formata sulla base delle posizioni prevalenti, espresse dalle amministrazioni partecipanti, che non è fondato su un criterio di carattere meramente quantitativo, ma è intesa a fissare l'esigenza, tipica del modulo decisorio de quo, della valutazione contestuale e condivisa degli interessi pubblici coinvolti, tal da superare il metodo di gestione «isolata» e «frammentaria» del procedimento (o dei procedimenti connessi, o collegati) e degli svariati interessi pubblici e privati sottesi, sulla scorta di un apprezzamento congiunto degli stessi, indipendentemente dalla relativa imputazione soggettiva, la

cui sintesi viene raggiunta sulla base delle «posizioni prevalenti», emerse in seno alla conferenza, dall'autorità procedente (ex multis, Cons. St., sez. III, 23 marzo 2022, n. 2127).

7. Pertanto, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi (decisoria) deve recare una congrua motivazione, che deve essere formulata sulla base di una valutazione attenta e ponderata di prevalenza quali-quantitativa, circa le varie posizioni espresse dalle amministrazioni partecipanti.

8. Più specificamente, è stato ritenuto che è “illegittima la determinazione conclusiva della Conferenza di servizi ostativa al rilascio dell'autorizzazione unica [...], motivata genericamente sulla base del parere negativo della sola Soprintendenza [come di qualsiasi altra amministrazione], dal momento che la decisione deve formarsi sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni partecipanti alla Conferenza” (così Cons. St., sez. IV, 22 gennaio 2024, n. 667). Difatti, resta ferma l'autonomia del potere dell'autorità procedente, la quale deve determinarsi, con proprio provvedimento “dotato di adeguata motivazione” (Cons. St., sez. V, 29 aprile 2020, n. 2724; 6 novembre 2018, n. 6273).

9. Sul punto, va premesso che la direttiva VIA (2011/92/UE come mod. da 2014/52/UE) si applica alla valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati, che possono avere un impatto ambientale significativo e consiste in un procedimento comprendente: i) un rapporto preliminare di VIA, ii) lo svolgimento di consultazioni; iii) l'esame delle informazioni contenute nel detto rapporto e delle altre informazioni supplementari e/o pertinenti acquisite; iv) la conclusione motivata in merito agli effetti significativi del progetto sull'ambiente; v) l'integrazione della conclusione motivata, con le misure per evitare, prevenire, o ridurre e, se possibile, compensare gli effetti negativi significativi sull'ambiente, nonché, ove opportuno, con le misure di monitoraggio (art. 1). La VIA ha riguardo i progetti che hanno un significativo impatto ambientale, per la loro natura, le loro dimensioni, o la loro ubicazione (art. 2). La VIA individua, descrive e valuta gli effetti significativi (diretti e indiretti) di un progetto sui seguenti fattori: a) popolazione e salute umana; b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti (direttiva 92/43/CEE e direttiva 2009/147/CE); c) territorio, suolo, acqua, aria e clima; d) beni materiali, patrimonio culturale e paesaggio; e) interazione tra tutti i predetti fattori (art. 3). Del pari, il d.lgs. n. 152 del 2006 ne ha recepito i postulati all'interno della disciplina tracciata nel Titolo III “La valutazione d'impatto ambientale”.

10. Quanto alla natura giuridica della VIA, oggetto di precipua disamina nella predetta conferenza di servizi, essa costituisce una procedura tecnico-amministrativa, che ha lo scopo di individuare, descrivere e valutare, in via preventiva alla realizzazione delle opere, gli effetti sull'ambiente biogeofisico, sulla salute e sul benessere umano di determinati progetti pubblici o privati, nonché di identificare le misure atte a prevenire, eliminare o rendere minimi gli impatti negativi sull'ambiente. Secondo la giurisprudenza prevalente (ex multis: Cons. St., sez. IV, 4 ottobre 2024, n.7987; 16 luglio 2024, n. 6387; 8 aprile 2024, n. 3204) la valutazione di impatto ambientale si sostanzia non già in una verifica analitica tecnica, circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera programmata, bensì in un giudizio sintetico globale di tipo comparativo, tra il “sacrificio” imposto all'ambiente (esternalità negativa), per come si presenta, e la “utilità” socio-economica (esternalità positiva), derivante dalla realizzazione di un'opera, tenendo conto anche delle alternative possibili e dei riflessi della c.d. opzione zero; non è dunque né un mero atto tecnico, né un atto di amministrazione in senso stretto, trattandosi di un atto-parere, con il quale viene esercitata una funzione di indirizzo, con riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità di (contrapposti) interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati.

11. Talché la VIA deve contenere “le motivazioni e le considerazioni su cui si fonda la decisione” (art. 25, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006); l'amministrazione, che recepisce la VIA, deve adottare, a

sua volta, un atto espresso adeguatamente motivato (art. 26, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006; art. 3 legge n. 241 del 1990); ergo, l'autorità competente conclude la procedura di VIA “[...] con provvedimento motivato ed espresso, sulla base degli esiti della Conferenza di servizi [...], esprimendosi contestualmente sulle osservazioni, i contributi e le controdeduzioni [...]” (cfr. art. 13 legge Regione Puglia 12 aprile 2001, n. 11 recante “Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale”).

**12.** Anche il PPTR Puglia, all'art. 36, commi 6 e 7, precisa che solo per i beni paesaggistici è prevista la “autorizzazione paesaggistica”; mentre, per gli ulteriori contesti è previsto il c.d. “accertamento di compatibilità paesaggistica”, a mente delle disposizioni dettate dall'art. 89 dello stesso PPTR Puglia. Va ricordato, infatti, che, in base all'art. 143 (Piano paesaggistico), comma 1, lett. e), d.lgs. n. 42 del 2004, l'elaborazione del piano – oramai diverso nei contenuti rispetto a quello degli esordi della legislazione in materia – comprende anche la “individuazione di [...], ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione”; mentre, i beni di cui all'art. 134 (Beni paesaggistici) stricto sensu sono: “a) gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141 [vincolati ex actu]; b) le aree di cui all'articolo 142 [vincolati ex lege]; 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 [vincolati da piano]”.

**13.** In base all'art. 89 (Strumenti di controllo preventivo) del PPTR, per i soli “beni paesaggistici” stricto sensu, è stato previsto lo strumento autorizzativo rigido, in funzione di controllo “forte”, della (classica) “autorizzazione paesaggistica”; mentre, per “gli ulteriori contesti” è stato contemplato il diverso più flessibile strumento di controllo, in funzione di parere “debole”, del (mero) “accertamento di compatibilità paesaggistica”, ossia di quella diversa procedura tesa ad acclarare la “compatibilità” degli interventi, con gli obiettivi del PPTR, che contemplano sì la tutela (rectius: la conservazione), ma anche la riqualificazione e la valorizzazione dei luoghi, dovendosi considerare, nell'ambito dell'armonizzazione dei nuovi interventi al contesto territoriale, il principio per cui “è consentito tutto ciò che la norma non vieta” (così l'art. 37, comma 4-bis, PPTR Puglia).

**14.** Gli ulteriori contesti sono dunque sottoposti “a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione”, per come elaborate dal PPTR. Il Piano paesaggistico territoriale della regione Puglia (approvato con delibera del 16 febbraio 2015, n. 176), all'art. 6, suddivide: “Le disposizioni normative del PPTR [...] in - indirizzi - direttive - prescrizioni - misure di salvaguardia e utilizzazione - linee guida”. Al riguardo, gli studiosi hanno puntualmente rilevato come il PPTR della Regione Puglia, tra i primi e più moderni in Italia, sia stato costruito come uno “strumento complesso”, finalizzato non solo alla tutela dei valori paesistici esistenti, bensì anche indirizzato verso la promozione di varie forme di valorizzazione del paesaggio, anche attraverso attenti processi di recupero e di riqualificazione, nonché di realizzazione di nuovi valori paesistici. Indirizzi, direttive, linee guida e in grande misura anche le c.d. misure di salvaguardia e utilizzazione sono rivolte ai soggetti pubblici pianificatori; mentre, solo le prescrizioni costituiscono norme vincolanti e cogenti anche per i privati (in termini, v. art. 6 PPTR Puglia).

**15.** Va osservato che mentre le “prescrizioni” 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” (art. 6, comma 4, PPTR); le diverse “misure di salvaguardia e utilizzazione”, relative agli “ulteriori contesti come definiti all'art. 7 co. 7 in virtù di quanto previsto dall'art. 143 co. 1 lett. e) del Codice [dei beni culturali e del paesaggio], sono disposizioni volte ad assicurare la conformità di piani,

progetti e interventi con gli obiettivi di qualità e le normative d'uso di cui all'art. 37 e ad individuare gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite per ciascun contesto” (art. 6, comma 5, PPTR).

**16.** Pertanto, le “misure di salvaguardia e utilizzazione”, per gli UPC, implicano e non già precludono la possibilità di realizzare interventi e progetti, purché conformi con “obiettivi” (e non già con minute prescrizioni) di qualità, che quindi disvelano usi ammissibili e trasformazioni consentibili di ciascun contesto paesistico, che si apprezza proprio come combinazione simbiotica della naturalità dei luoghi per come già plasmata dall’intervento umano pregresso.

**17.** Tal essendo la natura dei c.d. “ulteriori contesti” (art. 143, comma 1, lett. e), d.lgs. 42 del 2004), si è affermato in proposito dell’insorgenza di vincoli (in senso atecnico) del c.d. quarto tipo, ossia non rientranti nelle più classiche figure del vincolo da provvedimento, del vincolo ex lege e del vincolo da piano paesistico. Ciò in quanto, gli “ulteriori contesti” vengono apprezzati nei piani, che li prevedono, non quali territori vincolati da prescrizioni cogenti e prevalenti, ma da meri indirizzi ed obiettivi, suscettibili di apprezzamento, in sede di precipua approvazione degli interventi, ad opera dell’autorità amministrativa, al fine della riqualificazione e della valorizzazione, all’interno sì della cornice dell’ulteriore contesto, ma pur sempre in chiave evolutiva del bene e non già in chiave solo preclusiva rispetto a qualsiasi ipotesi di modificazione.

**18.** Quanto alla posizione espressa dall’ARPA Puglia, questa è stata convocata, nell’indetta conferenza di servizi, quale amministrazione esperta, dotata di competenze tecniche e scientifiche, in materia di protezione ambientale (art. 01 del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, conv., con mod., dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61; art. 2 legge Regione Puglia 22 gennaio 1999, n. 6), ma priva, invero, nel caso di specie, di alcuna competenza particolare. L’art. 4, comma 1, lett. o), legge reg. n. 6 del 1999 ascrive all’ARPA Puglia la possibilità, ove richiesta, di prestare “supporto” per l’esame e l’istruttoria tecnica dei progetti sottoposti alle procedure di VIA. *(Nella fattispecie, essa ha in verità reso tre (breve) pareri ripetitivi, su aspetti marginali, che peraltro si appalesano non coerenti con quanto è stato espresso da altro parere della Regione Puglia, ufficio agricoltura, sviluppo rurale e tutela dell’ambiente (cfr. la nota del 10 gennaio 2019, n. 1444), preposto anche alla tutela del vincolo idrogeologico; laddove quest’ultimo ufficio, specificamente competente, ha ex professo reso parere positivo, ex r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267, dettando le prescrizioni relative al c.d. movimento terra; l’ARPA ha invece obiettato circa la “gestione delle rocce da scavo”, ha opinato genericamente sul consumo di suolo, sulla falda acquifera, sulla rete viaria, sulla presunta rumorosità, addirittura sulla pro futuro linea di alimentazione elettrica e su altri aspetti marginali, che paiono invece essere stati presi in considerazione, con invece pareri positivi, dall’A tecnico VIA della Città metropolitana di Bari e dagli altri soggetti intervenuti).*

**19.** La Città metropolitana di Bari, nel verbale della conferenza di servizi del 17 novembre 2023, ha concluso, con asserzione apodittica, affermando che: “I pareri resi dalle autorità deputate alla tutela paesaggistica e territoriale [...] assumono un peso prevalente. / Tanto considerato, la conferenza di servizi si ritiene chiusa in senso non favorevole”. Una siffatta proposizione conclusiva è però alquanto generica e indeterminata, in quanto, in realtà, non contiene la sintesi ponderata delle posizioni espresse dalle amministrazioni pubbliche intervenute nell’ambito del procedimento. La determinazione della Città metropolitana di Bari (ossia dell’autorità procedente) del 30 gennaio 2024, che consta di sole tre pagine, ha sic et simpliciter richiamato in premessa gli adottati atti infra-procedimentali e poi ha riprodotto quanto, nelle conclusioni, è detto dal verbale della conferenza di servizi del 17 novembre 2023, senza però spiegare il motivo specifico della prevalenza ascritta al parere sfavorevole della Regione Puglia, ad opera del solo ufficio della sezione tutela del paesaggio; infatti, in modo tautologico afferma: “I pareri resi dalle autorità deputate alla tutela paesaggistica e territoriale [...] assumono un peso prevalente. Tanto considerato, la conferenza di servizi si ritiene

chiusa in senso non favorevole sulla base dei dissensi prevalenti della Autorità competenti in tema di tutela ambientale e paesaggistica”.

**20.** Ma in verità – come più sopra appurato – tutte le amministrazioni pubbliche, preposte alla cura di specifici interessi, hanno espresso pareri favorevoli, compreso in sostanza anche il Comitato tecnico VIA della Città metropolitana di Bari, che ha considerato, dal punto di più vista tecnico, l’impatto ambientale. Mentre, non assumono particolare rilevanza, nella fattispecie concreta, né il parere della Soprintendenza, per via dell’assenza di beni vincolati stricto sensu, né i tre (breve) pareri dell’ARPA Puglia, i quali o si sovrappongono a profili già superati funditus da altri pareri positivi, o si occupano di profili irrilevanti.

Alla luce di quanto sopra, non risulta comprensibile la affermata prevalenza quali-quantitativa dei pareri di segno negativo, rispetto a quelli di segno positivo.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città metropolitana di Bari, della Regione Puglia, del Ministero della Cultura-Soprintendenza della Città metropolitana di Bari e dell’ARPA Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 19 febbraio 2025 il dott. Lorenzo Ieva e uditi per le parti i difensori avv. Saverio Profeta, su delega dell’avv. E. Bufano, per la parte ricorrente, dell’avv. Monica Impedovo, per la Città Metropolitana di Bari, dell’avv. Maria Laura Chiapperini, per l’ARPA Puglia, dell’avv. Paolo Clemente, su delega dell’avv. Libera Valla, per la Regione Puglia, dell’avv. dello Stato Isabella Piracci, per l’Amministrazione statale intimata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1.- Con ricorso depositato come previsto in rito, la società istante impugnava: i) la determinazione motivata di conclusione della Conferenza di Servizi del 6.12.2023, avente ad oggetto il “progetto per il nuovo posizionamento di impianti ed attrezzature turistico ricettive, ai sensi [...] dell’accordo di Programma Convenzionato in data 08.03.2012 all’interno del lotto edificabile per la realizzazione di un complesso turistico-alberghiero nel Comune di Castellana Grotte alla Contrada Centrone G. Procedura di Via e VINCA ex art. 27 bis del DLG.s 152/2006”; ii) la determinazione motivata di conclusione della Conferenza di Servizi del 2.1.2024, comunicata con PEC dell’8.1.2024, avente pari oggetto e identico contenuto; iii) nonché gli atti infra-procedimentali connessi.

In particolare, la Reges s.p.a. (avente causa dalla Masseria Centrone Grande s.a.s e, quindi, dal Parco del Mediterraneo s.p.a.), proprietaria di taluni suoli, siti in Castellana Grotte, alla contrada Centrone Grande, dell’estensione complessiva di mq. 364.835, tipizzati dal PRG a “zona agricola” E1, all’esito dell’approvazione di apposito accordo di programma (proposto in data 21 dicembre 1999 e approvato da deliberati del 2000), per la realizzazione di un centro turistico alberghiero, hanno assunto, con la

variante ivi contenuta, la destinazione urbanistica a “zona produttiva-turistico alberghiera”, “con indici e parametri urbanistici come rivenienti dal progetto” (segnatamente, dalle NTA dell’accordo stesso sostitutive delle NTA del PRG vigenti ante-variante, relative alla pregressa destinazione a zona E1).

In data 8 marzo 2012 è stata sottoscritta la convenzione attuativa dell’accordo di programma, tra il Comune di Castellana Grotte (BA) e la società ricorrente, il cui art. 13 testualmente recita: “la società [...] si impegna prima dell’esecuzione delle opere in progetto a chiedere il nulla-osta per quanto attiene il vincolo idrogeologico nonché a riattivare [...] ove necessario, le procedure di VIA e VINCA”.

In data 29 febbraio 2014, a seguito dell’accordo di programma citato ed entro i termini previsti (art. 10), la Reges s.p.a. ha presentato al Comune di Castellana Grotte richiesta di rilascio del permesso di costruire per la realizzazione di un “Progetto per il nuovo posizionamento di impianti e attrezzature turistico recettive, ai sensi dell’art. 5 delle NTA dell’Accordo di Programma [...]”.

L’art. 5 delle predette nuove NTA prevede che le aree normate dall’accordo di programma sono classificate in “pubbliche e private [...]”, specificandosi che “La tavola della zonizzazione ha valore prescrittivo per quanto attiene alle aree classificate pubbliche, ha valore indicativo per quanto attiene all’ubicazione delle specifiche attrezzature turistico-ricettive delle aree classificate private. In particolare, il posizionamento di nuovi e diversi impianti e/o attrezzature turistico-recettive di supporto all’attività prettamente recettiva potrà subire modificazioni anche significative rispetto a quanto previsto negli elaborati grafici, fermo restando comunque il rispetto di tutti gli indici e parametri urbanistico-edilizi previsti”.

Succedutesi numerose interlocuzioni, con le amministrazioni interessate, il progetto presentato dalla Reges s.p.a. ha previsto una consistente riduzione, di circa mc. 50.000, della volumetria, rispetto alle previsioni dell’accordo di programma pari a iniziali mc. 204.000. Come ben emerge dal progetto, descritto nei verbali del Comitato tecnico VIA, si tratta di realizzare un complesso turistico, a circa 6 km dal Comune di Castellana Grotte, che prevede la costruzione di trulli tradizionali, il recupero di due trulli preesistenti e dell’antica masseria, nonché la realizzazione di un corpo di fabbrica basato su un livello interrato, un seminterrato, un piano terra e un primo piano, secondo forme e tecniche, che appaiono consone allo stato dei luoghi, unitamente alla piantumazione di alberi e di altra vegetazione tipica; la superficie di suolo resa impermeabile è inferiore al 10% dell’intera area di progetto; non sono direttamente interessate da costruzione le particelle gravate da vincoli ostatici; risulta un parere VINCA favorevole del 18 ottobre 2018, prot. n. 122836.

Indi, si è proceduto, su impulso della Città Metropolitana di Bari, all’indizione di una conferenza di servizi, ai sensi dell’art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006 (quindi in modalità sincrona ex art. 14-ter e ss. della legge n. 241 del 1990).

Nella conferenza dei servizi indetta sono stati acquisiti i pareri favorevoli di: - VINCA della Città Metropolitana di Bari; - del Comune di Castellana Grotte sia riguardo agli aspetti urbanistici, sia riguardo agli aspetti paesaggistici; - dei Vigili del Fuoco; - della ASL-SISP; - dell'Autorità di Bacino; - del servizio viabilità della Città Metropolitana di Bari; - del servizio coordinamento dei servizi territoriali della Regione Puglia; - del dipartimento agricoltura, sviluppo rurale e ambientale della Regione Puglia; del settore pianificazione e viabilità della Città Metropolitana di Bari. Mentre, venivano resi i pareri sfavorevoli di: - sezione tutela e valorizzazione paesaggio della Regione Puglia (parere 18.2.2019), la quale, però, singolarmente, per il tramite di altri uffici, aveva invece reso pareri favorevoli; - Soprintendenza; - ARPA Puglia.

Pur avendo avuto inizio entro i termini previsti nell'accordo di programma, il procedimento, nel suo insieme, alquanto complesso, si dispiegava lungo diversi anni.

A seguito della rimodulazione del progetto, da parte della proponente, anche il Comune di Castellana Grotte (BA), che inizialmente aveva espresso un "parere favorevole (condizionato)", ha emesso un successivo "parere negativo".

2.- Si costituivano gli enti intimati, Ministero della cultura, ARPA Puglia, Regione Puglia e la Città metropolitana di Bari, le quali depositavano i documenti del procedimento e resistevano; non si costituiva invece il Comune di Castellana Grotte (BA), nel cui territorio è prevista la realizzazione del complesso turistico-ricettivo.

3.- Indi, venivano proposti motivi aggiunti, nei confronti della determinazione n. 603 del 30 gennaio 2024 della Città Metropolitana di Bari, recante il giudizio di compatibilità ambientale non favorevole, reso in recepimento dell'esito negativo della conferenza di servizi, tenutasi ai sensi dell'art. 27-bis d.lgs. 152 del 2006.

4.- Resisteva avverso i motivi aggiunti la Regione Puglia e la Città Metropolitana di Bari.

5.- La domanda cautelare, per la complessità delle questioni, veniva rinunciata; depositati poi ulteriori documenti, memorie e repliche, alla fissata udienza pubblica, dopo ampia discussione, la causa veniva introitata per la decisione.

## DIRITTO

Il ricorso e i motivi aggiunti sono fondati, per quanto di seguito.

1.- Le impugnative proposte sono affidate alla contestazione delle seguenti censure e, rispettivamente, il ricorso introduttivo: i) alla violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 2-bis, 3, 14 ss. gg. legge n. 241/1990; dell'art. 27-bis d.lgs. n. 152/2006, dei principi di correttezza, economicità, trasparenza, efficienza, imparzialità, proporzionalità, buon andamento dell'azione amministrativa, adeguatezza e proporzionalità e del giusto procedimento; nonché all'eccesso di potere per difetto dei presupposti, travisamento dei fatti, genericità, indeterminatezza, irrazionalità, arbitrarietà, illogicità, ingiustizia

manifesta, contraddittorietà, abnormità, difetto assoluto di istruttoria e di motivazione; ii) alla violazione e falsa applicazione degli artt. 9, 32, 44, 97 Cost.; degli artt. 1, 2, 2-bis, 3, 14 ss. gg. legge n. 241/1990, violazione dell'art. 27-bis d.lgs. n. 152/2006, degli artt. 133 ss. gg. d.lgs. n. 42/2004, violazione del PRG, adeguato al PPTR, violazione per falsa applicazione del PPTR (artt. 2, 6, 37, 82, 96 e dell'elaborato n. 2), violazione dell'art. 34 del d.lgs. n. 267/2000 e delle deliberazioni della Giunta regionale n. 1057/2000, n. 103/2000 e n. 23/2023, violazione della delibera di PRG n. 520/2000, dell'accordo di programma e della relativa convenzione, violazione e falsa applicazione dei principi già enumerati e dei profili di eccesso di potere già rappresentati.

I motivi aggiunti, invece, deducevano: i) la violazione e falsa applicazione art. 27-bis, d.lgs. 152/2006, eccesso di potere per travisamento dei presupposti di diritto e incompetenza; ii) l'invalidità ad effetto caducante, in ragione delle censure già poste con il ricorso introduttivo.

2.- In via preliminare, va sgombrato, con riferimento al primo motivo di censura e con riguardo alle speculari eccezioni opposte, come, da un lato, non vi sia alcuna duplicazione di adozione di atti, ad opera della Città metropolitana, in quanto la stessa ha dovuto riemanare propri atti, in ragione di un "attacco" informatico ransomware, avvenuto nelle giornate del 5, 6 e 7 dicembre 2023, che rendeva la (prima) determina prot. n. 6923 del 6 dicembre 2023 non più visualizzabile al protocollo digitale dell'ente, onde la necessità della nuova protocollazione e riadozione dello stesso, dunque, riproposta e rinumerata al prot. n. 35 del 2 gennaio 2024; dall'altro lato, parte ricorrente ha impugnato via via, nei termini, i provvedimenti adottati, nel corso di un procedimento complesso e non lineare nella sua consistenza, che sicuramente avevano una portata lesiva, anche atteso lo svolgimento articolato per oltre venti atti del 'tortuoso' procedimento.

3.- Con riguardo al proprium delle ragioni di impugnativa, sottolinea, a più riprese, parte ricorrente come l'iniziativa produttiva, dopo aver ricevuto un primo pieno avvallo dalle amministrazioni, con i sottoscritti accordo di programma e convenzione, si sia, in un secondo tempo, imbattuta in posizioni ostruzionistiche immotivate, sul piano della concreta realizzazione, tal da palesare i vizi di legittimità denunciati.

Orbene, rileva il Collegio come, nella fattispecie in considerazione, siano rintracciabili, nell'ordine: i) un vigente accordo di programma con variante urbanistica; ii) una convenzione attuativa sottoscritta inter partes; iii) un permesso di costruire richiesto nei termini, di cui all'accordo di programma; iv) il verbale della conferenza di servizi di conclusione non favorevole e la seguente determinazione non favorevole di accertamento della compatibilità paesaggistica. Consta, comunque sia, che il progetto originario sia stato nelle more ridimensionato e mitigato, quanto all'impatto ambientale.

Passando alla disamina dei predetti atti, v'è da rilevare quanto segue.

L'accordo di programma raggiunto, ai sensi dell'art. 34 d.lgs. n. 267 del 2000 (ex art. 27 legge n. 142 del 1990) e della relativa legislazione regionale (legge Regione Puglia 19 dicembre 1994, n. 34, come mod. legge Regione Puglia 28 gennaio 1998, n. 8, incentivanti l'occupazione), prevede che, per "la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti", è promossa "la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento", che può implicare lo svolgimento di "una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate", indi l'accordo "consistente nel consenso unanime [...] delle [...] amministrazioni interessate, è approvato con atto formale [...]". L'accordo di programma ha determinato "[...] le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici [...]". L'accordo di programma è stato sottoscritto e recepito con apposite delibere del Comune e della Regione, con il conseguente effetto di variante urbanistica, nell'ottobre del 2000.

Il predetto accordo di programma richiama gli allegati progettuali dell'intervento.

Perfezionato l'accordo, si è proceduto viepiù alla sottoscrizione di una convenzione attuativa, in data 8 marzo 2012, che ha regolato taluni dettagli dell'iniziativa produttiva, la quale ha previsto (art. 1) che la società "si impegna [...] all'osservanza delle norme N.T.A. di cui alla variante approvata con l'Accordo di Programma e alla realizzazione dei volumi in conformità al progetto definitivo relativo ai permessi di costruire" e (art. 2) alla "[...] cessione gratuita delle aree necessarie per le Urbanizzazioni Primarie e Secondarie, così come riportate negli elaborati grafici dell'Accordo di programma [...]".

In base all'art. 10 della predetta convenzione "Gli obblighi previsti in sede di Accordo di Programma, che hanno determinato la nuova destinazione urbanistica decadono così come l'efficacia della variante stessa se entro ventiquattro mesi dalla stipula della presente convenzione, la società proponente non ha provveduto a richiedere il permesso di costruire [...]". Consta che il permesso di costruire sia stato richiesto nei termini.

Anche la predetta convenzione richiama gli allegati progettuali dell'intervento.

Sulla base della documentazione depositata nel processo e dal contraddittorio intervenuto tra tutte le parti costituite, emerge che l'accordo di programma e la convenzione siano vigenti, non consta che si sia svolto alcuna controversia in merito, né esercitato alcun recesso dai predetti atti.

Alcuna autentica doglianza è stata mossa dalle pubbliche amministrazioni, circa la perdurante validità di tale accordo di programma e della annessa convenzione di attuazione, come pur precisato dalla memoria, depositata in data 20 settembre 2024 dalla Regione, secondo cui "Il parere negativo reso dalla Regione non si basa su tale argomento [efficacia dell'accordo di programma approvato oltre 20

anni prima]”. Nel solo parere della Regione, ufficio paesaggistico, infatti si opina, all’incipit, sulla datazione risalente dei predetti atti, ma, da una simile (tautologica) osservazione, non viene dedotta, dalla stessa Regione, alcuna conseguenza avente rilievo giuridico.

Sul punto, va inoltre ricordato che, in base al vigente art. 19 (Accordi di programma) del PPTR Puglia, la Regione, la provincia o gli altri enti locali “promuovono la stipulazione di accordi di programma con gli altri soggetti pubblici e privati, attuatori del PPTR”, ai sensi degli artt. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e 34 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; ragion per cui il peculiare modulo semplificato di coordinamento dell’accordo di programma costituisce misura specificamente contemplata tra gli “strumenti di governance” (come recita il Capo III, sotto cui è rubricato l’art. 19 citato) del PPTR. Orbene, l’intervento in discussione è dotato di parere favorevole VIInCA (valutazione di incidenza ambientale) del 2018, che – com’è noto – ha la funzione di accertare, se determinati progetti possano avere una incidenza significativa sui SIC (Siti di importanza comunitari), sulle ZSC (Zone speciali di conservazione) e sulle ZPS (Zone di protezione speciale), con lo scopo di salvaguardare l’integrità dei siti, ai sensi dell’art. 6, par. 3, direttiva 92/43/CEE "Habitat" (art. 5 del d.P.R. n. 8 settembre 1997, n. 597, mod. dall’art. 6 del d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120). Ciò nonostante, si è ritenuto di sottoporlo anche a VIA, pur non ben emergendo dagli atti depositati la ragione di una siffatta decisione.

Non è documentata la sottoposizione del progetto alla procedura preliminare di screening, rientrando lo stesso nel novero degli interventi di cui all’allegato II, punto 12 (Turismo e svaghi), direttiva VIA (2011/92/UE, come mod. da 2014/52/UE), per i quali la VIA non è obbligatoria (cfr. comunicazione della Commissione europea sull’applicazione della direttiva concernente la valutazione dell’impatto ambientale-2021/C 486/01, la quale, in chiave di semplificazione, richiama che: “I progetti elencati nell’allegato II non hanno necessariamente in tutti i casi un impatto ambientale significativo. Essi dovrebbero essere sottoposti a una procedura di determinazione, comunemente nota con il termine «screening», per stabilire se possono avere un impatto ambientale significativo [tant’è che] la determinazione del probabile impatto ambientale significativo può essere effettuata mediante un esame del progetto caso per caso [...]).

Indi, è possibile passare a considerare la cennata apposita conferenza dei servizi (decisoria), ai sensi dell’art. 14, comma 4, legge n. 241 del 1990, a mente del quale “Qualora un progetto sia sottoposto a [VIA] di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese [...] e assensi comunque denominati, necessari [...] vengono acquisiti nell’ambito della conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell’articolo 14-ter, secondo quanto previsto dall’articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152” (comma così come sostituito dall’art. 24 del d.lgs. 104 del 2017) per l’adozione del PAUR. Quest’ultimo è costituito dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi (in termini, cfr. Cons. St., sez. IV, 31 gennaio 2023, n. 1072).

Ai sensi dell'art. 14-ter (Conferenza simultanea), co. 7, legge n. 241 del 1990: “All'esito dell'ultima riunione [...] l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, [...] sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. Si considera acquisito l'assenso [...] delle amministrazioni il cui rappresentante [...] abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza”.

Ai sensi dell'art. 27-bis, co. 7, secondo periodo, d.lgs. n. 152 del 2006: “La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241 [...]. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il [PAUR] provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto”.

Tanto premesso in chiave normativa, va puntualizzato che il progetto, nella sua formulazione finale, ha riscosso l'approvazione della maggior parte delle amministrazioni coinvolte, ad esclusione della Soprintendenza, dell'ARPA e della Regione Puglia, limitatamente a quanto rientra nella competenza dell'ufficio preposto alla tutela paesaggistica. Incoerente è invece la posizione assunta dal Comune di Castellana Grotte, non costituito nell'odierna causa, che ha reso pareri contrastanti, ma che risulta ancora vincolato dall'accordo di programma e dalla convenzione attuativa, sottoscritti dallo stesso.

Va subito detto che costituisce ius receptum della giurisprudenza l'assunto, per il quale la conferenza di servizi sia quel modulo di semplificazione procedimentale, che rappresenta il luogo di sintesi degli interessi, che si confrontano nel procedimento (ex multis: Cons. St., sez. IV, 31 ottobre 2022, n. 9429; 17 settembre 2021, n. 6336), avuto riguardo agli interessi talora concorrenti (primari e secondari, pubblici e privati). E, quindi, investe anche “la «qualità» delle valutazioni effettuate in conferenza” (Cons. st., sez. IV, 10 settembre 2021, n. 6245), invero “a tal fine giovandosi dell'esame dialogico e sincronico degli stessi” (Cons. St., sez. IV, 3 novembre 2016, n. 4600), secondo il c.d. metodo conferenziale sincrono o asincrono che sia, fondato sulla contestualità valutativa.

La regola operativa della conferenza di servizi è incentrata sulla conclusione, formata sulla base delle posizioni prevalenti, espresse dalle amministrazioni partecipanti, che non è fondato su un criterio di carattere meramente quantitativo, ma è intesa a fissare l'esigenza, tipica del modulo decisorio de quo, della valutazione contestuale e condivisa degli interessi pubblici coinvolti, tal da superare il metodo di gestione «isolata» e «frammentaria» del procedimento (o dei procedimenti connessi, o collegati) e degli svariati interessi pubblici e privati sottesi, sulla scorta di un apprezzamento congiunto degli stessi, indipendentemente dalla relativa imputazione soggettiva, la cui sintesi viene raggiunta sulla

base delle «posizioni prevalenti», emerse in seno alla conferenza, dall'autorità precedente (ex multis, Cons. St., sez. III, 23 marzo 2022, n. 2127).

Pertanto, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi (decisoria) deve recare una congrua motivazione, che deve essere formulata sulla base di una valutazione attenta e ponderata di prevalenza quali-quantitativa, circa le varie posizioni espresse dalle amministrazioni partecipanti.

Più specificamente, è stato ritenuto che è “illegittima la determinazione conclusiva della Conferenza di servizi ostativa al rilascio dell'autorizzazione unica [...], motivata genericamente sulla base del parere negativo della sola Soprintendenza [come di qualsiasi altra amministrazione], dal momento che la decisione deve formarsi sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni partecipanti alla Conferenza” (così Cons. St., sez. IV, 22 gennaio 2024, n. 667).

Difatti, resta ferma l'autonomia del potere dell'autorità precedente, la quale deve determinarsi, con proprio provvedimento “dotato di adeguata motivazione” (Cons. St., sez. V, 29 aprile 2020, n. 2724; 6 novembre 2018, n. 6273).

Sul punto, va premesso che la direttiva VIA (2011/92/UE come mod. da 2014/52/UE) si applica alla valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati, che possono avere un impatto ambientale significativo e consiste in un procedimento comprendente: i) un rapporto preliminare di VIA, ii) lo svolgimento di consultazioni; iii) l'esame delle informazioni contenute nel detto rapporto e delle altre informazioni supplementari e/o pertinenti acquisite; iv) la conclusione motivata in merito agli effetti significativi del progetto sull'ambiente; v) l'integrazione della conclusione motivata, con le misure per evitare, prevenire, o ridurre e, se possibile, compensare gli effetti negativi significativi sull'ambiente, nonché, ove opportuno, con le misure di monitoraggio (art. 1). La VIA ha riguardo i progetti che hanno un significativo impatto ambientale, per la loro natura, le loro dimensioni, o la loro ubicazione (art. 2). La VIA individua, descrive e valuta gli effetti significativi (diretti e indiretti) di un progetto sui seguenti fattori: a) popolazione e salute umana; b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti (direttiva 92/43/CEE e direttiva 2009/147/CE); c) territorio, suolo, acqua, aria e clima; d) beni materiali, patrimonio culturale e paesaggio; e) interazione tra tutti i predetti fattori (art. 3). Del pari, il d.lgs. n. 152 del 2006 ne ha recepito i postulati all'interno della disciplina tracciata nel Titolo III “La valutazione d'impatto ambientale”.

Quanto alla natura giuridica della VIA, oggetto di precipua disamina nella predetta conferenza di servizi, essa costituisce una procedura tecnico-amministrativa, che ha lo scopo di individuare, descrivere e valutare, in via preventiva alla realizzazione delle opere, gli effetti sull'ambiente biogeofisico, sulla salute e sul benessere umano di determinati progetti pubblici o privati, nonché di identificare le misure atte a prevenire, eliminare o rendere minimi gli impatti negativi sull'ambiente.

Secondo la giurisprudenza prevalente (ex multis: Cons. St., sez. IV, 4 ottobre 2024, n.7987; 16 luglio 2024, n. 6387; 8 aprile 2024, n. 3204) la valutazione di impatto ambientale si sostanzia non già in una verifica analitica tecnica, circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera programmata, bensì in un giudizio sintetico globale di tipo comparativo, tra il "sacrificio" imposto all'ambiente (esternalità negativa), per come si presenta, e la "utilità" socio-economica (esternalità positiva), derivante dalla realizzazione di un'opera, tenendo conto anche delle alternative possibili e dei riflessi della c.d. opzione zero; non è dunque né un mero atto tecnico, né un atto di amministrazione in senso stretto, trattandosi di un atto-parere, con il quale viene esercitata una funzione di indirizzo, con riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità di (contrapposti) interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati.

Talché la VIA deve contenere "le motivazioni e le considerazioni su cui si fonda la decisione" (art. 25, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006); l'amministrazione, che recepisce la VIA, deve adottare, a sua volta, un atto espresso adeguatamente motivato (art. 26, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006; art. 3 legge n. 241 dl 1990); ergo, l'autorità competente conclude la procedura di VIA "[...] con provvedimento motivato ed espresso, sulla base degli esiti della Conferenza di servizi [...], esprimendosi contestualmente sulle osservazioni, i contributi e le controdeduzioni [...]" (cfr. art. 13 legge Regione Puglia 12 aprile 2001, n. 11 recante "Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale").

Passando alla disamina degli atti e adottati dalle succitate amministrazioni (Soprintendenza, ARPA e Regione Puglia), va osservato quanto segue.

Posto che non vi sono beni tutelati o vincolati (da provvedimento, o ex lege, o da piano paesaggistico), ex d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio [...]"), la Soprintendenza, nel parere del 2 novembre 2022, n. 11929-P, ha ribadito, in modo apodittico, che il progetto della struttura turistico-ricettiva de quo, ove realizzato, "[...]introdurrebbe impatti rilevanti in un ambito territoriale di pregio paesaggistico; comprometterebbe il carattere peculiare e identitario di un contesto la cui qualità paesaggistica, già rilevata dalle componenti di tutela del PPTR, è stata recentemente confermata dagli Enti competenti nell'ambito della procedura di adeguamento del PRG comunale al PPTR, attualmente in fase di formale conclusione", senonché – va rilevato – il nuovo strumento urbanistico generale del Comune, adeguato al PPTR, ha contemplato la sussistenza dell'accordo di programma in questione, con le implicazioni relative.

Difatti, la deliberazione del Consiglio comunale di Castellana Grotte del 18 aprile 2023, n. 23, recante la "Approvazione definitiva dell'adeguamento del Piano Regolatore Generale (PRG) del Comune di Castellana Grotte al Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR)" richiama l'accordo di programma per la realizzazione di siffatta struttura.

Peraltro, nella fattispecie, ai sensi dell'art. 146, comma 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004: “[...] Il parere del soprintendente, [...] su richiesta della regione interessata, [...] assume natura obbligatoria non vincolante ed è reso nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico”. Il PRG di Castellana Grotte risulta essere stato adeguato al PPTR in co-pianificazione con il Ministero e la Regione Puglia, sicché, per questa ragione, il parere del Soprintendente era obbligatorio, ma non vincolante. Anche il PPTR Puglia, all'art. 36, commi 6 e 7, precisa che solo per i beni paesaggistici è prevista la “autorizzazione paesaggistica”; mentre, per gli ulteriori contesti è previsto il c.d. “accertamento di compatibilità paesaggistica”, a mente delle disposizioni dettate dall'art. 89 dello stesso PPTR Puglia.

Va ricordato, infatti, che, in base all'art. 143 (Piano paesaggistico), comma 1, lett. e), d.lgs. n. 42 del 2004, l'elaborazione del piano – oramai diverso nei contenuti rispetto a quello degli esordi della legislazione in materia – comprende anche la “individuazione di [...], ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione”; mentre, i beni di cui all'art. 134 (Beni paesaggistici) stricto sensu sono: “a) gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141 [vincolati ex actu]; b) le aree di cui all'articolo 142 [vincolati ex lege]; 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 [vincolati da piano]”.

Gli ulteriori contesti sono dunque sottoposti “a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione”, per come elaborate dal PPTR. Il Piano paesaggistico territoriale della regione Puglia (approvato con delibera del 16 febbraio 2015, n. 176), all'art. 6, suddivide: “Le disposizioni normative del PPTR [...] in - indirizzi - direttive - prescrizioni - misure di salvaguardia e utilizzazione - linee guida”. Al riguardo, gli studiosi hanno puntualmente rilevato come il PPTR della Regione Puglia, tra i primi e più moderni in Italia, sia stato costruito come uno “strumento complesso”, finalizzato non solo alla tutela dei valori paesistici esistenti, bensì anche indirizzato verso la promozione di varie forme di valorizzazione del paesaggio, anche attraverso attenti processi di recupero e di riqualificazione, nonché di realizzazione di nuovi valori paesistici. Indirizzi, direttive, linee guida e in grande misura anche le c.d. misure di salvaguardia e utilizzazione sono rivolte ai soggetti pubblici pianificatori; mentre, solo le prescrizioni costituiscono norme vincolanti e cogenti anche per i privati (in termini, v. art. 6 PPTR Puglia).

Per quanto maggiormente rileva l'odierna controversia, va osservato che mentre le “prescrizioni” 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” (art. 6, comma 4, PPTR); le diverse “misure di salvaguardia e utilizzazione”, relative agli “ulteriori contesti come definiti all'art. 7 co. 7 in virtù di quanto previsto dall'art. 143 co. 1 lett. e) del Codice [dei beni culturali e del paesaggio], sono disposizioni volte ad assicurare la conformità di piani, progetti e interventi con gli obiettivi di qualità e le normative d'uso di cui all'art. 37 e ad individuare gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite per ciascun contesto” (art. 6, comma 5, PPTR).

Pertanto, le “misure di salvaguardia e utilizzazione”, per gli UPC, implicano e non già precludono la possibilità di realizzare interventi e progetti, purché conformi con “obiettivi” (e non già con minute prescrizioni) di qualità, che quindi disvelano usi ammissibili e trasformazioni consentibili di ciascun contesto paesistico, che si apprezza proprio come combinazione simbiotica della naturalità dei luoghi per come già plasmati dall'intervento umano pregresso.

A riprova, ex art. 7, comma 7, del PPTR Puglia, gli “Ulteriori contesti” sono costituiti “dagli immobili e dalle aree sottoposti a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. e) del Codice, finalizzata ad assicurarne la conservazione, la riqualificazione e la valorizzazione, secondo le disposizioni di cui al Titolo VI delle presenti norme [...]”. Mentre, nel richiamato art. 37 (Individuazione degli obiettivi di qualità e delle normative d'uso) del PPTR citato, è precisato quanto segue: - al comma 3 che gli obiettivi di qualità “indicano, a livello di ambito, le specifiche finalità cui devono tendere i soggetti attuatori, pubblici e privati, del PPTR perché siano assicurate la tutela, la valorizzazione ed il recupero dei valori paesaggistici riconosciuti all'interno degli ambiti, nonché il minor consumo del territorio”; - al comma 4, che il perseguimento degli obiettivi di qualità “[...] è assicurato dalla normativa d'uso costituita da indirizzi e direttive [...]”; - al comma 4-bis, che “Le disposizioni normative di cui innanzi, con particolare riferimento a quelle di tipo conformativo, vanno lette alla luce del principio in virtù del quale è consentito tutto ciò che la norma non vieta”.

Ciò posto, non a caso, in base all'art. 89 (Strumenti di controllo preventivo) del PPTR, per i soli “beni paesaggistici” stricto sensu, è stato previsto lo strumento autorizzativo rigido, in funzione di controllo “forte”, della (classica) “autorizzazione paesaggistica”; mentre, per “gli ulteriori contesti” è stato contemplato il diverso più flessibile strumento di controllo, in funzione di parere “debole”, del (mero) “accertamento di compatibilità paesaggistica”, ossia di quella diversa procedura tesa ad acclarare la “compatibilità” degli interventi, con gli obiettivi del PPTR, che contemplano sì la tutela (rectius: la conservazione), ma anche la riqualificazione e la valorizzazione dei luoghi, dovendosi considerare, nell'ambito dell'armonizzazione dei nuovi interventi al contesto territoriale, il principio per cui “è consentito tutto ciò che la norma non vieta” (così l'art. 37, comma 4-bis, PPTR Puglia).

Orbene, le misure inerenti “la conservazione, la riqualificazione e la valorizzazione” non escludono, ma anzi implicano la considerazione di “usi ammissibili e [di] trasformazioni consentite”, com’è più volte detto nel PPTR Puglia. Ad esempio, le “misure di salvaguardia e di utilizzazione”, per l’area delle componenti culturali insediative, ricadenti in zone a destinazione rurale “alla data di entrata in vigore del presente piano”, si applicano talune preclusioni, ma sono sempre consentite le realizzazioni di “annessi rustici e di altre strutture connesse alle attività agro-silvo-pastorali e ad altre attività di tipo abitativo e turistico-ricettivo” (art. 82, commi 1 e 3, punto b7), del PPTR); ancora, per i paesaggi rurali, in sede di “accertamento di compatibilità paesaggistica”, si considerano non ammissibili tutti gli interventi in contrasto con gli obiettivi di qualità e le normative d’uso “fatta eccezione di quelli che comportano trasformazioni urbanistiche, ove consentite dagli atti di governo del territorio” (art. 83, comma 2, punto a3), PPTR) e quindi anche da varianti urbanistiche, come nel caso di specie.

Tal essendo la natura dei c.d. “ulteriori contesti” (art. 143, comma 1, lett. e), d.lgs. 42 del 2004), si è affermato in proposito dell’insorgenza di vincoli (in senso atecnico) del c.d. quarto tipo, ossia non rientranti nelle più classiche figure del vincolo da provvedimento, del vincolo ex lege e del vincolo da piano paesistico. Ciò in quanto, gli “ulteriori contesti” vengono apprezzati nei piani, che li prevedono, non quali territori vincolati da prescrizioni cogenti e prevalenti, ma da meri indirizzi ed obiettivi, suscettibili di apprezzamento, in sede di precipua approvazione degli interventi, ad opera dell’autorità amministrativa, al fine della riqualificazione e della valorizzazione, all’interno sì della cornice dell’ulteriore contesto, ma pur sempre in chiave evolutiva del bene e non già in chiave solo preclusiva rispetto a qualsiasi ipotesi di modificazione.

Tanto vero è che i PPTR di nuova concezione – com’è quello vigente nella Regione Puglia, che ha sostituito il previgente PUTT/P (piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio), redatto ai sensi della legge n. 431 del 1985 e, quindi, riferito soltanto ad alcune aree del territorio regionale – tendono ad estendere la propria considerazione alla pressoché quasi totalità del territorio regionale e non solo ai beni oggetto di vincolo in senso classico (ovverosia derivante da provvedimento, ex lege, o da piano paesistico tradizionale). Diversamente opinando, sarebbe preclusa qualsiasi utilizzazione del territorio extraurbano consolidato, la qual cosa invero non sembra affatto sia stata mai prevista né da alcuna fonte normativa né da alcuna pianificazione territoriale.

Quanto alla posizione espressa dall’ARPA Puglia, questa è stata convocata, nell’indetta conferenza di servizi, quale amministrazione esperta, dotata di competenze tecniche e scientifiche, in materia di protezione ambientale (art. 01 del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, conv., con mod., dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61; art. 2 legge Regione Puglia 22 gennaio 1999, n. 6), ma priva, invero, nel caso di specie, di alcuna competenza particolare. L’art. 4, comma 1, lett. o), legge reg. n. 6 del 1999 ascrive

all'ARPA Puglia la possibilità, ove richiesta, di prestare "supporto" per l'esame e l'istruttoria tecnica dei progetti sottoposti alle procedure di VIA.

Essa ha in verità reso tre (breve) pareri ripetitivi, su aspetti marginali, che peraltro si appalesano non coerenti con quanto è stato espresso da altro parere della Regione Puglia, ufficio agricoltura, sviluppo rurale e tutela dell'ambiente (cfr. la nota del 10 gennaio 2019, n. 1444), preposto anche alla tutela del vincolo idrogeologico; laddove quest'ultimo ufficio, specificamente competente, ha ex professo reso parere positivo, ex r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267, dettando le prescrizioni relative al c.d. movimento terra; l'ARPA ha invece obiettato circa la "gestione delle rocce da scavo", ha opinato genericamente sul consumo di suolo, sulla falda acquifera, sulla rete viaria, sulla presunta rumorosità, addirittura sulla pro futuro linea di alimentazione elettrica e su altri aspetti marginali, che paiono invece essere stati presi in considerazione, con invece pareri positivi, dall'A tecnico VIA della Città metropolitana di Bari e dagli altri soggetti intervenuti.

Venendo al parere espresso dalla Regione Puglia, sezione tutela e valorizzazione del paesaggio, nella procedura di VIA e VINCA, ex art. 27-bis d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (prot. n. 8806 del 26 novembre 2020), quest'ultimo, dopo essersi intrattenuto, nelle righe iniziali, sull'attualità o meno dell'interesse pubblico alla realizzazione della struttura, pur a fronte di un accordo di programma vigente e relativa convenzione e indi opinato in modo generico circa la sua validità, è passato al riepilogo della copiosa documentazione, pur presentata dalla società proponente, che copre ogni aspetto del progetto, per poi descrivere il complesso turistico.

Dopo una siffatta (e lunga) premessa iniziale, il parere approfondisce la disamina dell'area, oggetto dell'intervento proposto, che è "[...] situata nella parte dell'altopiano più prossima al costone murgiano, ricade in un contesto rurale di campagna profonda, lontana dai centri urbani [...]. La trama agraria rada, la coltura dominante dei seminativi e il modello insediativo della masseria da campo restituiscono un paesaggio "aperto", ovverosia "uno spazio vuoto che interrompe il modello pervasivo di colonizzazione della campagna della Valle d'Itria e della parcellizzazione fondiaria"; secondo il parere "Nella trasformazione proposta, oltre a ravvisare un fattore di rischio riconosciuto dal PPTR per il modello insediativo storico, si riscontrano criticità anche per il paesaggio agrario e naturale, di cui peraltro il PPTR ha riconosciuto le specificità paesaggistiche tramite la perimetrazione degli Ulteriori Contesti Paesaggistici (UCP)", con un paventato rischio di aumento del grado di antropizzazione dell'area, causato da un generico "disturbo antropico", che, quindi, sulla scorta del "principio precauzionale", andrebbe scongiurato impedendo la realizzazione del progetto.

Detto parere è stato poi seguito da altro parere confermativo sempre sfavorevole (prot. 7580 del 21 settembre 2023), inerente la nuova soluzione progettuale dell'intervento.

Ma, soprattutto, la Città metropolitana di Bari, nel verbale della conferenza di servizi del 17 novembre 2023, ha concluso, con asserzione apodittica, affermando che: “I pareri resi dalle autorità deputate alla tutela paesaggistica e territoriale [...] assumono un peso prevalente. / Tanto considerato, la conferenza di servizi si ritiene chiusa in senso non favorevole”. Una siffatta proposizione conclusiva è però alquanto generica e indeterminata, in quanto, in realtà, non contiene la sintesi ponderata delle posizioni espresse dalle amministrazioni pubbliche intervenute nell’ambito del procedimento.

La determinazione della Città metropolitana di Bari (ossia dell’autorità procedente) del 30 gennaio 2024, che consta di sole tre pagine, ha sic et simpliciter richiamato in premessa gli adottati atti infra-procedimentali e poi ha riprodotto quanto, nelle conclusioni, è detto dal verbale della conferenza di servizi del 17 novembre 2023, senza però spiegare il motivo specifico della prevalenza ascritta al parere sfavorevole della Regione Puglia, ad opera del solo ufficio della sezione tutela del paesaggio; infatti, in modo tautologico afferma: “I pareri resi dalle autorità deputate alla tutela paesaggistica e territoriale [...] assumono un peso prevalente. Tanto considerato, la conferenza di servizi si ritiene chiusa in senso non favorevole sulla base dei dissensi prevalenti della Autorità competenti in tema di tutela ambientale e paesaggistica”.

Ma in verità – come più sopra appurato – tutte le amministrazioni pubbliche, preposte alla cura di specifici interessi, hanno espresso pareri favorevoli, compreso in sostanza anche il Comitato tecnico VIA della Città metropolitana di Bari, che ha considerato, dal punto di più vista tecnico, l’impatto ambientale. Mentre, non assumono particolare rilevanza, nella fattispecie concreta, né il parere della Soprintendenza, per via dell’assenza di beni vincolati stricto sensu, né i tre (breve) pareri dell’ARPA Puglia, i quali o si sovrappongono a profili già superati funditus da altri pareri positivi, o si occupano di profili irrilevanti.

Alla luce di quanto sopra, non risulta comprensibile la affermata prevalenza quali-quantitativa dei pareri di segno negativo, rispetto a quelli di segno positivo.

L’unico parere autenticamente rilevante, a contenuto sfavorevole, è il parere della Regione, la quale – in disparte la considerazione per cui lo stesso ente pubblico territoriale si esprime in senso positivo, a mezzo di alcuni organi e uffici, e in senso negativo, a mezzo di altri – resta il fatto che il parere prot. n. 8806 del 26 novembre 2020, dopo aver riepilogato, per gran parte del testo, la fonte e il progetto in se stesso, rammenta la presenza delle indicazioni generali (e non già prescrittive) del PPTR, riferite agli UPC (ulteriori contesti paesaggistici), comuni in verità a tutti gli ambienti territoriali interni della Regione Puglia. Mentre, non risultano beni paesaggistici stricto sensu. Né assumono una vera valenza preclusiva, da soli considerati, il “Patto città e campagna” (che ha lo scopo di elevare la qualità urbana e rurale, attraverso la riqualificazione delle frange periferiche e lo spazio agricolo periurbano) o le

altre misure, pur citate nel parere, che segnano soli obiettivi di massima di qualità rivolti al decisore in sede di pianificazione e programmazione dell'uso del territorio.

Ma, un simile parere sfavorevole non riesce a costituire un 'peso prevalente', rispetto a tutti gli altri pareri favorevoli resi, sia per ovvie ragioni quantitative, essendo il solo parere negativo (rilevante) emanato, sia per ragioni qualitative, in quanto i pareri degli enti ed organi (più) tecnici, preposti alla cura diretta di interessi pregnanti, hanno invece espresso pareri positivi. Il dato finale è che la Città Metropolitana non ha riconosciuto alcuna prevalenza ai pareri negativi, bensì ha posto, in ultima analisi, un sostanziale "veto".

Veto che non si concilia con la posteriorità della delibera della Giunta della Regione Puglia del 16 febbraio 2015, n. 176 (pubblicata nel BURP 23 marzo 2015, n. 40) recante "Approvazione del Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia (PPTR)", laddove: "Le disposizioni normative del PPTR [suddivise] in - indirizzi - direttive - prescrizioni - misure di salvaguardia e utilizzazione - linee guida" (art. 6) non tutte appaiono poter essere applicate in via retroattiva ad accordi di programma, conclusi anni prima, ossia, nel caso di specie, all'accordo di programma datato 10 ottobre 2000 e alla convenzione attuativa sottoscritta in data 8 marzo 2012.

Peraltro, la davvero notevole dilatazione dei tempi dell'attività amministrativa seppure complessa e coinvolgente molti soggetti pubblici e privati – va pur sottolineato – connota in senso particolarmente negativo la vicenda amministrativa nel suo insieme considerata. Al punto, che non può un modulo di coordinamento e semplificazione, qual è quello dell'accordo di programma, essere vanificato, a causa del lungo tempo trascorso, specie se tale compromissione sia riconducibile non già a vincoli precisi e/o a tassative prescrizioni paesaggistiche sopravvenute, bensì a "misure prudenziali" relativi ai c.d. UPC (ulteriori contesti paesaggistici) del PPTR.

Non è neanche da dilungarsi sulla quaestio della sindacabilità degli apprezzamenti tecnici della P.A., che può svolgersi non in base al controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, sotto il profilo della loro coerenza e correttezza, quanto a criterio tecnico prescelto ed a procedimento applicativo seguito (ex multis: Cons. St., sez. VI, 7 febbraio 2024, n. 1245; 5 agosto 2019, n. 5559), nella misura in cui il parere della Regione, sezione tutela del paesaggio, si limita a ragguagliare, circa la presenza di UCP (ulteriori contesti paesaggistici) del PPTR e ad un impatto sugli stessi enunciato come "elevato", per via del progetto in discussione, che invece implicherebbe un approccio "prudenziale", in via sostanzialmente aprioristica.

Ma, va pur detto che l'art. 96 NTA del PPTR ha previsto l'acquisizione del "parere di compatibilità paesaggistica", per le varianti di adeguamento del PRG alle previsioni del PPTR, nella sua interezza

considerato e come tale comprensivo di tutte le varianti urbanistiche generali e/o puntuali, tra cui v'è l'accordo di programma, che ha preconizzato l'intervento edilizio in discussione. Per cui, la Regione – sia pur indirettamente – ha espresso, per tale via, un primo avviso di compatibilità dell'accordo di programma in discussione, con gli obiettivi generali e specifici, gli indirizzi e le direttive (normativa d'uso), le linee guida, le schede d'ambito, le misure di salvaguardia e le raccomandazioni del PPTR. In ultima analisi, gli atti di diniego impugnati violano l'accordo di programma e la convenzione, come sopra meglio citate, per come sottoscritte e vigenti, sono inficiati dalle censure poste con ricorso e, in particolare, dal vizio di carente (e contraddittoria) motivazione, circa l'asserita (ma non dimostrata) prevalenza quanti-qualitativa dell'unico rilevante parere ostativo, adottato dall'ufficio paesaggistico della Regione Puglia, pur a fronte di numerosi altri pareri positivi rilasciati da altri uffici della stessa Regione e dalle altre amministrazioni munite di specifica competenza.

A riprova, l'amministrazione regionale e quella provinciale precedente richiamano, nei propri atti, anche un indefinito principio di precauzione e, segnatamente, non dimostrano la violazione di vincoli precisi di inedificabilità, né dimostrano, atteso che non è precluso ab imis qualsiasi trasformazione e valorizzazione del territorio, quali siano le “misure di salvaguardia e utilizzazione” nel caso concreto davvero preclusive o, per meglio dire, in quale specifica parte sono lese dall'intervento progettato in concreto, per come rimodulato.

Per altro verso, resta l'ineludibile disposizione, richiamata all'art. 37 (Individuazione degli obiettivi di qualità e delle normative d'uso), comma 4-bis, del PPTR citato, per cui: “Le disposizioni normative di cui innanzi, con particolare riferimento a quelle di tipo conformativo, vanno lette alla luce del principio in virtù del quale è consentito tutto ciò che la norma non vieta”, dalla qual disposizione emerge che il provvedimento di diniego deve analiticamente porre a confronto la parte del progetto dell'opera, che si vuol realizzare, con la misura prescrittiva ostativa. Ma una simile motivazione non emerge chiara dai provvedimenti o dagli atti adottati e quivi impugnati.

4.- In conclusione, per le sopra esposte motivazioni, il ricorso e i motivi aggiunti vanno accolti, con conseguente annullamento degli atti gravati nei sensi in motivazione e nei limiti dell'interesse.

5.- Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo a carico delle amministrazioni costituite; vanno compensate riguardo al Comune intimato, ma non costituito, per la peculiarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (sezione terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei sensi in motivazione.

Condanna le amministrazioni costituite (Città Metropolitana di Bari, Regione Puglia, Ministero della Cultura e ARPA Puglia), in solido, al pagamento delle spese del giudizio in favore della ricorrente società, liquidate in €. 1.000,00, a carico di ciascuna, per complessivi €. 4.000,00, oltre accessori di legge. Spese compensate per il Comune di Castellana Grotte (BA).

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 19 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Blanda, Presidente

Lorenzo Ieva, Primo Referendario, Estensore

Lorenzo Mennoia, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Lorenzo Ieva

Vincenzo Blanda

IL SEGRETARIO