

Pubblicato il 19/01/2022

N. 00102/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00783/2015 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 783 del 2015, proposto da -OMISSIS-, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dall'avvocato Saverio Profeta, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, via Cognetti, 25;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marcello Cecchetti, Vittorio Triggiani, Anna Bucci, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Vittorio Triggiani in Bari, Lungomare Nazario Sauro n.33;

Ministero per i Beni e Le Attività Culturali, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari, domiciliataria ex lege in Bari, via Melo, 97;

Comune di Bari, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Augusto Farnelli, Chiara Loner Baldassarre, con domicilio eletto presso lo studio Chiara Loner Baldassarre in Bari, via Principe Amedeo, 26;

per l'annullamento

-della deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 176 del 16 febbraio 2015, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della regione Puglia n. 40 del 23 marzo 2012 e conosciuta in data successiva, recante Approvazione del Piano paesaggistico Territoriale della Regione Puglia (PPTR) e relativi allegati

-di ogni altro atto o provvedimento comunque connesso, consequenziale o presupposto rispetto a quello impugnato, con particolare riferimento alla deliberazione di adozione del medesimo piano (delibera di Giunta Regionale n. 1435 del 2 agosto 2013, come integrata dalla successiva delibera giuntale n. 2022 del 29 ottobre 2013

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia, del Ministero per i Beni e Le Attività Culturali, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Comune di Bari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 novembre 2021 il dott. Carlo Dibello e uditi per le parti gli avvocati Saverio Profeta per la parte ricorrente, Anna Bucci e Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e Augusto Farnelli per il Comune di Bari come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I.- Con ricorso notificato in data 25 maggio 2015, la -OMISSIS- premettendo di essere proprietarie di una serie di aree nel comune di Bari, in località -OMISSIS- -OMISSIS-, e di avere costituito il Consorzio Parco -OMISSIS- al fine di promuovere il piano attuativo dell'intera maglia urbanistica, hanno impugnato le previsioni vincolistiche contenute nel Piano Paesaggistico Territoriale per la Regione Puglia, approvato con delibera di Giunta Regionale n.176 del 2015, nella parte in cui è stato impresso, ai terreni di proprietà, un regime di indisponibilità risoltosi nella inedificabilità assoluta dei suoli.

II.- Le società ricostruiscono la vicenda ricordando che nel Piano Regolatore Generale del Comune di Bari i terreni di proprietà sono stati considerati edificabili con tipizzazione specifica di *Zone per attività terziarie* di cui all'art. 39 delle NTA dello strumento urbanistico generale, prevedendosi la possibilità di realizzare insediamenti destinati al commercio all'ingrosso e ai trasporti extraurbani su strada e alle attività ausiliarie, ai trasporti, limitatamente agli ambienti di rappresentanza e agli uffici, nonché al commercio al minuto, agli alberghi e ai pubblici servizi, alle attività ausiliarie del commercio, alle attività di comunicazioni, credito, assicurazioni, gestioni finanziarie, servizi per la igiene e la pulizia, servizi dello spettacolo, produzione e distribuzione del gas ed acqua (limitatamente agli uffici), pubblica amministrazione e studi professionali ed attività similari, frammista alla residenza nella misura massima del 50% del volume ammesso, misura percentuale calcolata come media all'interno dei comparti; con indice di fabbricabilità, per l'intera superficie dei singoli comprensori, di 5 mc/mq. Non mancano di ricordare, le deducenti, che i terreni sono collocati in uno spazio inferiore a 300 metri dalla linea di costa.

III.- Le ricorrenti proseguono rammentando che le aree in questione sono state ricomprese nel piano di lottizzazione n. 151/1989, approvato con delibera del Consiglio Comunale di Bari n. 91/1992 e nel piano di lottizzazione n. 141/87, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 96/92; sono state oggetto sia di concessione edilizia, sia di convenzione per atto pubblico del Notaio Costantini di Bari del 21 giugno 1993.

IV.- Le società ricordano che, in seguito ad alcune vicende giudiziarie, la Corte di Cassazione ha disposto la confisca e l'acquisizione dei suoli oggetto della lottizzazione al patrimonio del Comune di Bari – con sentenza 256 del 29 gennaio 2001 -; e il Comune di Bari ha successivamente deliberato la confisca dei suoli della ricorrente il 10 aprile 2001; in seguito, la demolizione dei fabbricati edificati (aprile 2006).

V.- Resosi necessario il ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per la tutela del diritto di proprietà privata, garantito dall'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo, la Corte Europea ha dapprima dichiarato illegittima la confisca dei terreni con condanna della Repubblica Italiana a porre rimedio al pregiudizio subito dalla ricorrente – sentenza CEDU 20 gennaio 2009 -OMISSIS- e altre 2/c Italia – poi, fermo restando l'obbligo di restituzione dei terreni edificabili illegittimamente confiscati, la Corte ha ulteriormente condannato la Repubblica Italiana a risarcire la ricorrente dei danni medio tempore subiti – sentenza CEDU 10 maggio 2012 -OMISSIS- e altre 2/c Italia.

VI.- Il legislatore nazionale, al fine di dare attuazione al giudicato derivante dalla prima delle due pronunce, con l'art. 4, comma 4 ter della legge 3 agosto 2009, n. 102 ha così stabilito che *“Fermi restando gli effetti della revoca da parte del giudice dell'esecuzione della confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite ai sensi dell'art. 44, comma 2 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ai fini della restituzione all'avente diritto e della liquidazione delle somme reciprocamente dovute in conseguenza della decisione della Corte Europea dei diritti dell'uomo che abbia accertato il contrasto della misura della confisca con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre*

1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e con i relativi Protocolli addizionali, la stima degli immobili avviene comunque in base alla destinazione urbanistica attuale..”.

VII.- E' poi accaduto che il Tribunale di Bari sez. GUP/GIP, con ordinanza n. 302/2010 del 15 novembre 2010, ha disposto la revoca della confisca e la restituzione dei terreni alle imprese ricorrenti; mentre il piano di lottizzazione, la convenzione urbanistica e la concessione edilizia non sono stati travolti da giudicati di annullamento. Sta di fatto che il Comune di Bari, pur dopo la seconda pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, non ha restituito i suoli riconosciuti di proprietà delle ricorrenti ma ha realizzato su di essi un parco pubblico in violazione dei diritti di proprietà delle stesse

IX.- Nelle more, la Giunta Regionale pugliese ha approvato definitivamente il nuovo piano paesaggistico territoriale per la Regione Puglia, con delibera G.R. 16 febbraio 2015, n. 176. Le deducenti fanno notare che i terreni al centro della controversia hanno sempre conservato la *“specifica e incontestata destinazione edificatoria sopra richiamata”*, in ragione della propria collocazione topografica e conformazione geo-morfologica. Infatti, la Regione Puglia ha preservato la destinazione edificatoria dei suoli in quanto *“territori costruiti”*, ai sensi delle NTA del precedente PUTT/p. Dal canto loro, le ricorrenti assumono di avere riposto legittimo affidamento nel rispetto del proprio diritto di proprietà, cui è connaturato il ius aedificandi, nella correttezza dell'operato della P.a. e nel diritto di ottenere la reimmersione in possesso dei terreni, quali terreni edificabili. Invece, il nuovo PPTR ha leso l'aspettativa edificatoria delle ricorrenti in quanto le NTA del nuovo piano paesaggistico includono tra i beni paesaggistici delle componenti idrologiche di cui all'art. 40 delle stesse NTA, i territori costieri, da intendersi quali quelli rientranti nella fascia di profondità costante di 300 metri, a partire dalla linea di costa individuata dalla Carta Tecnica Regionale; per i terreni in questione ha dettato un regime vincolistico e direttivo ai sensi degli artt. 43 e 44 delle NTA nonché una serie di prescrizioni, fissate dall'art. 44, che svuotano il diritto di edificare connaturato al diritto di proprietà della ricorrente. Lamentano, le ricorrenti, la disciplina deteriore riservata appunto ai territori costieri di cui si è detto e alle aree di proprietà, così come introdotta, in particolare, dall'art. 45, co. 1-2 NTA, con preclusione della facoltà di edificazione di interesse delle imprese. Non mancano di sottolineare che, una volta adottato il Piano con delibera di G.R. 1435 del 2 agosto 2013, poi integrata con delibera di G.R. 2022 del 29 ottobre 2013, hanno formulato specifiche osservazioni con nota a mezzo PEC del 29 dicembre 2013, rimaste inascoltate. E, in ultima analisi, la Regione, ha approvato le misure di piano limitandosi a dichiarare che l'interesse delle ricorrenti è già tutelato dal piano, ai sensi del regime transitorio di salvaguardia dell'edificabilità di cui all'art. 106 NTA PPTR, che depone per l'esclusione dell'intero territorio comunale di Bari dall'applicazione dei regimi di tutela del PPTR in favore della variante al PRG in adeguamento al PUTT/p. Le società -OMISSIS- sono insorte contro le previsioni del Piano in oggetto e ne hanno chiesto l'annullamento al Tar. Le censure poste a fondamento del ricorso riguardano: 1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 121, co. 2 e 3, 123, co. 1 e 117, co. 1 Cost e dell'art. 22, co. 1 e co. 2, lett. K) e 44, co. 4, lett. E) Statuto della Regione Puglia – Eccezione di illegittimità costituzionale (illegittimità degli atti impugnati per illegittimità dell'art. 2, co. 4 e 6, L.r. 20/2009, per violazione della competenza del Consiglio regionale); 2) Violazione e falsa applicazione degli artt. 97 cost, 1, legge 241/1990, 144, d.lgs. 42/2004 e 2, co. 1, l.r. 20/2009 – Eccesso di potere per carenza d'istruttoria (omissione della corretta partecipazione degli enti locali); 3) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 41, 42, co. 2 e 117, co. 1 Cost, dell'art. 1, protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'art. 46 della Convenzione, nonché dell'art. 4, co. 4 ter, l. 102/2009 – Violazione del principio del legittimo affidamento – Violazione dell'art. 21 septies, co. 1, legge 241/1990 – Nullità per violazione o, comunque, elusione del giudicato (nuova violazione dei diritti fondamentali ed elusione dei giudicati CEDU); 4) Violazione e falsa applicazione degli artt. 11 e 14, d.lgs. 152/2006 (illegittimità del piano per non corretta conduzione della VAS); 5) Violazione e falsa applicazione dell'art. 143, co. 1, lett. c) e g), del d.lgs. 42/2004 e

degli artt. 3 e 42 Cost. – Eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza e illogicità (illegittimità dell'apposizione dei vincoli di inedificabilità da parte degli atti impugnati); 6) Violazione e falsa applicazione dell'art. 143, co. 1, lett. c) d.lgs. 42/2004, degli artt.3 e 42 Cost e dell'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 CEDU – violazione del principio di proporzionalità – Eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, illogicità e disparità di trattamento (irragionevolezza e difetto di proporzionalità dei vincoli di inedificabilità apposti dagli atti impugnati); 7) Violazione e falsa applicazione degli artt. 135 e 143, co. 1, lett. a), c) ed f), d.lgs. 42/2004 – Eccesso di potere per carenza d'istruttoria e travisamento dei fatti (carenza d'istruttoria). Si sono costituiti in giudizio il Ministero per i beni e le attività culturali e del Turismo, il Ministero dell'ambiente, la Regione Puglia e il Comune di Bari. Il Comune di Bari, con memoria depositata in data 15 settembre 2021, ha inteso richiamare la nota della Ripartizione Urbanistica ed Edilizia Privata – prot. n. 203658 del 04.08.2021 che reca una prospettazione del regime normativo dei suoli interessati, replicando ad alcune prospettazioni delle ricorrenti. Il Consorzio Parco -OMISSIS-, e le società ricorrenti, con memoria del 16 ottobre 2021, ha riproposto le censure poste a base del ricorso e, in particolare, ha insistito nella tesi secondo la quale le previsioni urbanistiche del Comune di Bari erano suscettibili di condizionare le scelte di pianificazione paesaggistica della Regione Puglia. A sua volta, la Regione Puglia, con memoria di replica depositata in data 24 settembre 2021, ha argomentato nuovamente in ordine alla posizione gerarchicamente sovraordinata del Piano Paesaggistico Territoriale rispetto ad altri strumenti di governo del territorio dal punto di vista urbanistico ed ha ribadito la richiesta di respingimento del ricorso. La ricorrente ha depositato ulteriore memoria di replica. La controversia è passata in decisione alla udienza pubblica del 17 novembre 2021

DIRITTO

I.- Il caso -OMISSIS- -OMISSIS- ha impegnato a lungo, com'è noto, i Tribunali della Repubblica Italiana per la complessità di una vicenda che ha rivelato punti di contatto con l'ordinamento penale e civile finendo per oltrepassare i confini della giurisdizione nazionale, così da giungere al vaglio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo. L'Alta Corte è stata chiamata a decidere se, nel caso in esame, si fosse consumata la violazione di uno dei diritti fondamentali protetti dalla CEDU, in seguito alla confisca dei terreni disposta dal giudice penale occupatosi della vicenda, e alla successiva demolizione dei fabbricati edificati anche dalle ricorrenti. Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia è oggi adito dai privati che chiedono di sapere, in buona sostanza, se la Regione Puglia, nell'approvazione di un importante strumento di pianificazione paesaggistica del territorio, quale è il Piano Paesaggistico Territoriale, approvato con delibera di Giunta Regionale n. 176 del 2015, abbia agito nel rispetto della legalità procedurale coinvolgendo correttamente gli enti titolari di competenze in materia; se abbia posto ossequio al giudicato derivante da due sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenze Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 20 settembre 2009 e 10 maggio 2012), il che presuppone l'esatta delimitazione degli obblighi conformativi che da quelle pronunce nascevano a carico della Repubblica Italiana; infine, se l'azione amministrativa regionale si sia svolta in coerenza con il principio di legalità sostanziale, il che vuol dire sindacarne le scelte di pianificazione paesaggistica per accertare se la lamentata compressione del diritto di edificare, inerente alla proprietà dei suoli di cui si discute, sia stata legittimamente posta in essere.

II.- Secondo le società ricorrenti, che così formula il primo motivo di ricorso “*gli atti amministrativi impugnati sono illegittimi in quanto il piano è stato approvato, oltre che adottato, esclusivamente dalla Giunta Regionale, ai sensi delle previsioni, a loro volta, illegittime, di cui all'art. 2, comma 4 e 6 della Legge regionale 20/2009, in violazione della sfera di competenza, costituzionalmente garantita, del Consiglio Regionale*”. La tesi poggia sulla constatazione per la quale il Consiglio Regionale, unico organo dotato di rappresentanza della comunità territoriale pugliese, sarebbe stato derubricato, dalla legge regionale n. 20/2009, che disciplina il procedimento di

approvazione dello strumento paesaggistico impugnato, a mero titolare di potestà consultiva nemmeno vincolante nel procedimento stesso con esiti di svuotamento di una fondamentale sfera di competenza garantita dalla Costituzione. Il sistema delineato dal legislatore regionale si porrebbe in contrasto con un riparto di competenza tracciato, a cascata, dalla Costituzione e dallo Statuto della Regione Puglia, con conseguente illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale nella parte in cui la legge ha attribuito la potestà di determinare la scelta pianificatoria alla Giunta e non al Consiglio Regionale. Il motivo è infondato. In linea generale, l'art. 121, comma 2 della Costituzione stabilisce che *“il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi”*. Al Consiglio regionale, quale organo di governo della Regione a carattere assembleare, spetta pertanto l'esercizio della potestà legislativa nelle materie indicate dall'art. 117 della stessa Costituzione; inoltre, esso esercita le altre funzioni conferite dalla Costituzione – come nel caso della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta – e dalle leggi. Il Consiglio regionale gode senz'altro di una sfera di competenza legislativa riservata, tutelata dalla Costituzione rispetto agli altri organi della Regione, anch'essi indicati dall'art. 121 (la Giunta e il suo Presidente). Tuttavia, le altre funzioni – ivi compresa quella di pianificazione paesaggistica del territorio per mezzo di atti amministrativi generali o misti – sono distribuite secondo criteri di organizzazione e di funzionamento che spetta allo Statuto regionale stabilire (si veda art. 123 Cost.). E lo Statuto della Regione Puglia (approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 e modificato con leggi regionali 11 aprile 2012, n.9, 28 marzo 2013, n.8 e 20 ottobre 2014, n. 44) non attribuisce espressamente al Consiglio regionale l'approvazione degli atti di pianificazione paesaggistica. E' invece la Giunta regionale, in forza dell'art. 44, comma 4 dello Statuto Regionale a *“...esercitare ogni altra attribuzione e funzione amministrative che dalla Costituzione, dal presente Statuto o dalle leggi non sono demandate espressamente alla competenza del Consiglio Regionale”*. Né si rintraccia un ambito di competenza riservata del Consiglio regionale nell'approvazione del piano paesaggistico territoriale in seno alla legge regionale di settore n. 20 del 2009, della cui legittimità costituzionale dubita l'impresa ricorrente. Organo competente ad adottare e ad approvare il piano paesaggistico territoriale è la Giunta Regionale, in base a quanto disposto dall'art. 2 della legge citata, laddove il Consiglio regionale esprime, attraverso la commissione consiliare competente *“...il proprio parere sul PPTR, che viene trasmesso alla Giunta regionale”*, del quale la stessa deve tener conto in sede di approvazione dello strumento di pianificazione. Non sussiste, pertanto, una sfera di competenza costituzionalmente garantita del Consiglio regionale in materia di approvazione del piano paesaggistico territoriale. Né può accogliersi la tesi delle ricorrenti di una anomalia nel riparto di attribuzioni così tracciato dal legislatore regionale, responsabile di non tener conto del fatto che il Consiglio regionale è unico organo rappresentativo, mentre la Giunta è indicata quale organo esecutivo. Ciò che viene in rilievo, ai fini dell'esercizio di funzioni amministrative, non è il carattere rappresentativo o meno dell'organo ma il fatto che il riparto di funzioni avvenga tra organi di governo dell'ente territoriale, in perfetta coerenza, del resto, con il principio di tutela delle autonomie locali munito di copertura costituzionale in base agli artt. 5 e 114 della Costituzione.

II.- Il secondo motivo di ricorso è invece inammissibile. Le società ricorrente non hanno legittimazione alcuna a lamentare la violazione degli obblighi di concertazione istituzionale e di partecipazione degli enti locali di cui all'art. 144 del d.lgs. 42/2004, specificati dall'art. 2, comma 1 della legge regione Puglia 20 del 2009. Si tratta di vizio che, diversamente dal primo motivo di ricorso, articolato sotto il profilo dell'incompetenza della Giunta a provvedere, può essere dedotto esclusivamente da uno degli enti locali da coinvolgere nel procedimento di approvazione dello strumento di pianificazione paesaggistica, i quali soltanto possono dolersi della ipotetica violazione del principio di leale collaborazione istituzionale.

III.- Con il terzo motivo di ricorso la -OMISSIS- si dolgono della violazione del diritto di proprietà, garantito in sede costituzionale e sovranazionale, consumatasi attraverso la violazione e la falsa applicazione degli artt. 3, 41, 42, comma 2 e 117, comma 1 cost, nonché dell'art. 1, protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'art. 46 della Convenzione; lamentano, altresì, la violazione del principio del legittimo affidamento, l'elusione del giudicato e la conseguente nullità degli atti approvati dalla Regione, ai sensi dell'art. 21 septies della legge 241 del 1990. Ripercorrendo la ricostruzione in fatto della vicenda portata all'attenzione del Tar, le imprese ricorrenti puntualizzano di avere diritto, in base alla pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 20 gennaio 2009, alla restituzione di terreni non puramente e semplicemente, ma di suoli edificabili in base ad un ben preciso obbligo della Repubblica Italiana di conformarsi alla pronuncia della Corte – derivante dall'art. 46 della Convenzione – solo apparentemente attuato con l'art. 4, comma 4 ter legge 3 agosto 2009, n. 192. La norma ha previsto che, in vista della “...*restituzione all'avente diritto..la stima degli immobili avviene comunque in base alla destinazione urbanistica attuale*”. La situazione venutasi a creare avrebbe indotto le ricorrenti a confidare nel diritto di ottenere la restituzione di terreni edificabili, posto che fino al PPTR tale era la destinazione urbanistica dei suoli, aspettativa letteralmente disattesa dalla Regione Puglia. L'ente territoriale, con l'approvazione del PPTR, ha reso le aree in questione inutilizzabili dal punto di vista edificatorio violando ancora una volta il giudicato sovranazionale. Anche questa censura non può essere condivisa. Va precisato, in primo luogo, che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con la sentenza del 20 gennaio 2009, pronunciata su ricorso n. 75909/01 – -OMISSIS- ed altri c. Italia, è stata chiamata a valutare la compatibilità della confisca disposta in sede penale dei terreni edificati dalle società ricorrenti con il diritto al rispetto dei beni, di cui all'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonostante una sentenza di assoluzione per difetto di elemento psicologico del reato (il fatto non costituisce reato) da parte dei costruttori della lottizzazione abusiva -OMISSIS- -OMISSIS-. Il giudice sovranazionale ha accertato l'arbitrarietà della misura ed ha dichiarato che lo Stato convenuto deve versare alle ricorrenti, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la presente sentenza diventerà definitiva conformemente all'articolo 44, § 2 della Convenzione, alcune somme a titolo di danno morale; ha altresì dichiarato la questione dell'articolo 41 della Convenzione – relativa ai danni materiali - non matura, riservandosi sulla questione e invitando il Governo e le ricorrenti a informarla di qualsiasi accordo al quale eventualmente giungano. La stessa Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con sentenza del 10 maggio 2012, resa sempre su ricorso n. 75909/01, dopo aver proceduto ad una ricognizione dei fatti pertinenti successivi alla sentenza principale sopra citata, non ha mancato di evidenziare che il 4 novembre 2010 il Tribunale di Bari ha accolto l'istanza di revoca della confisca – peraltro sollecitata dal Governo – e ha ordinato la restituzione dei terreni confiscati alle ricorrenti ponendo a carico dello Stato le spese per la trascrizione della decisione presso la Conservatoria dei registri immobiliari. E', altresì, emerso che con lettera del 26 gennaio 2011, il Comune di Bari ha invitato le ricorrenti a recarsi sui luoghi l'8 febbraio 2011 per la consegna dei suoli. Le ricorrenti hanno fatto osservare, a tal riguardo, che i suoli erano stati trasformati in parco pubblico; che da tre anni questo parco era liberamente utilizzato dalla collettività; che vi erano opere permanenti funzionali all'uso del parco da parte della collettività. Le stesse deducenti hanno perciò ritenuto che, in caso di accettazione della consegna dei suoli, avrebbe dovuto richiedere il permesso per costruire una recinzione. E, alla luce di questi elementi la consegna dei terreni non avrebbe significato la restitutio in integrum alla quale avevano diritto, il che ha comportato la mancata accettazione della consegna in attesa della pronuncia della Corte sulla procedura di equa soddisfazione. L'art. 4 ter della legge 102 del 2009 ha peraltro stabilito che “Fermi restando gli effetti della revoca da parte del giudice dell'esecuzione della confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite ai sensi dell'articolo 44, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ai fini

della restituzione all'avente diritto e della liquidazione delle somme reciprocamente dovute in conseguenza della decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbia accertato il contrasto della misura della confisca con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e con i relativi Protocolli addizionali, la stima degli immobili avviene comunque in base alla destinazione urbanistica attuale e senza tenere conto del valore delle opere abusivamente costruite. Ove sugli immobili confiscati siano stati realizzati interventi di riparazione straordinaria, miglioramenti o addizioni, se ne tiene conto al valore in essere all'atto della restituzione all'avente diritto. Ai medesimi fini si tiene conto delle spese compiute per la demolizione delle opere abusivamente realizzate e per il ripristino dello stato dei luoghi.”. La Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha fatto anche notare, con la pronuncia del 10 maggio 2012, che, ai sensi dell’art. 41 della Convenzione *“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell’Alta Parte Contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze della violazione, la Corte accorda, se del caso, un’equa soddisfazione alla parte lesa”*. E’ cruciale, ad avviso del Collegio, l’argomentazione sviluppata dalla Corte in relazione alla delimitazione dell’obbligo dello Stato italiano di conformarsi alla sentenza del giudice sovranazionale, che aiuta a comprendere quale sia il limite entro il quale il giudicato della Corte Europea possa dirsi attuato dallo Stato convenuto: *“ La Corte rammenta che una sentenza di constatazione di violazione comporta per lo Stato convenuto l’obbligo giuridico di porre fine alla violazione e di rimuoverne le conseguenze così da ripristinare, nei limiti del possibile, la situazione a questa precedente (Iatridis c. Grecia (equa soddisfazione) n. 31107/96, § 32, CEDU 2000-XI). In linea di principio, gli Stati contraenti parti in una causa sono liberi di scegliere i mezzi di cui avvalersi per conformarsi ad una sentenza della Corte che constati una violazione. Tale potere di apprezzamento quanto alle modalità di esecuzione di una sentenza riflette la libertà di scelta che accompagna l’obbligo fondamentale imposto dalla Convenzione agli Stati contraenti: garantire il rispetto dei diritti e delle libertà sanciti (art. 1). Se la natura della violazione consente una restitutio in integrum, spetta allo Stato convenuto provvedervi. La Corte non ha, infatti, né la competenza né la possibilità pratica di realizzarla essa stessa. Se, invece, il diritto nazionale non consente o consente solo in parte di rimuovere le conseguenze della violazione, l’art. 41 autorizza la Corte a concedere, se del caso, alla parte lesa la soddisfazione che ritenga appropriata”* (§ 55). In questa prospettiva, la Corte EDU ha ritenuto che la revoca della confisca ha riparato solo in parte il danno subito dalle ricorrenti, il che legittima(va) queste ultime ad aspirare ad un’equa soddisfazione. La Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, nelle due occasioni in cui è stata chiamata a pronunciarsi sulla vicenda *“-OMISSIS- -OMISSIS-”* ha sancito l’arbitrarietà della confisca, ed ha condannato lo Stato Italiano a risarcire alle imprese ricorrenti i danni morali e materiali patiti in conseguenza della misura, a titolo di equa soddisfazione. Lo Stato Italiano, a sua volta, ha dato corretta attuazione al giudicato ponendo fine alla violazione del diritto di proprietà con la revoca della confisca, la conseguente restituzione dei terreni all’avente diritto da valutare in base alla destinazione urbanistica esistente al momento della entrata in vigore della legge 102 del 2009, e il pagamento della somma di denaro stabilita dalla Corte quale equa soddisfazione. In un sistema come quello ricordato al paragrafo 55 della sentenza 10 maggio 2012, l’attuazione del giudicato deve fare dunque i conti sia con il principio della libertà di scelta dei mezzi di cui lo Stato dispone per conformarsi alla sentenza della Corte EDU, sia con il principio della possibilità materiale e giuridica della restitutio in integrum della situazione antecedente alla violazione. Va quindi respinta l’idea secondo la quale la Corte EDU possa incidere sulla destinazione urbanistica di un suolo. Da tale punto di vista, appare importante notare che il destino urbanistico del suolo delle ricorrenti non poteva non risentire gli effetti derivanti dal futuro potere di pianificazione paesaggistica dell’ente dotato di competenza. Ciò perché la sentenza della Corte Edu incide su situazioni giuridiche durevoli come lo sfruttamento edificatorio dei suoli delle ricorrenti, che ben può estrinsecarsi

in un arco di tempo molto distante dalla pronuncia e dalla notifica della sentenza a fini esecutivi. Pare quindi potersi affermare che l'approvazione di uno strumento di pianificazione paesaggistica che comporta un regime edificatorio limitativo di un'area di proprietà del privato non è incompatibile con il giudicato della Corte EDU perché si tratta di prendere atto di un mutamento della realtà fattuale e giuridica, e cioè del fatto che il giudicato non è impermeabile alle sopravvenienze materiali e giuridiche.

IV.- Il quarto motivo di ricorso è inammissibile, riguardando la lamentata illegittimità degli atti impugnati a causa di una non corretta conduzione della valutazione ambientale strategica, doglianza che le imprese non hanno legittimazione a sollevare.

V.- Con il quinto motivo di ricorso le società contestano la legittimità degli atti regionali impugnati in quanto la Regione avrebbe inteso imporre alle aree di cui è causa, quali territori costieri, un divieto generale di edificazione, in contrasto con la lettera e la ratio dell'art. 143, comma 1, lettera c) del d.lgs. 42/2004, e con le regole costituzionali in materia di proprietà privata e tutela dell'interesse pubblico. La norma codicistica, nella parte in cui stabilisce che si proceda ad una ricognizione delle aree di cui all'art. 142, tra cui i territori costieri, demanda al piano la individuazione di prescrizioni di uso in grado di assicurare la conservazione dei caratteri distintivi delle aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione. Da tanto non deriva, sostengono le ricorrenti, il potere della amministrazione di svuotare il diritto di proprietà del privato posto che quest'ultimo deve poter utilizzare il suolo di sua pertinenza nel rispetto dei criteri ora descritti, in coerenza con le norme costituzionali poste a protezione del diritto di proprietà e nel rispetto dello stesso protocollo addizionale alla Convenzione di cui si è detto sopra. Le prescrizioni di inedificabilità approvate dalla Regione sono quindi testimonianza di un eccesso di potere per sviamento della funzione pianificatoria. La disposizione di cui all'art. 143 del d.lgs. 42/2004 sarebbe ulteriormente violata perché parlando di conservazione dei caratteri distintivi e di valorizzazione, ove compatibile, delle aree richiamate dall'art. 142, il legislatore sembrerebbe aver abbracciato un'idea dinamica del concetto di pianificazione che non preclude interventi di trasformazione del territorio, invece del tutto vietati dal PPTR e, in particolare, dall'art. 45 delle NTA. Il motivo è infondato. L'art. 42, secondo comma, della Costituzione stabilisce che *“la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”*. Sulla base di questa disposizione costituzionale, l'amministrazione competente esercita legittimamente la potestà di conformare la proprietà di alcuni beni in ragione delle caratteristiche intrinseche degli stessi. E' dunque del tutto compatibile con il sistema dei valori costituzionali la previsione di un regime per effetto del quale un'area ubicata a meno di trecento metri dalla linea di costa risulti inedificabile in vista della salvaguardia di una bellezza naturale come la costa. Lo stesso articolo 142 del d.lgs. 42/2004, qualifica come di interesse paesaggistico e, pertanto, area tutelata per legge, *“i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare”*. Non può non evidenziarsi, a tal proposito che, nella Regione Puglia, in base all'art. 51, lettera f) della legge regionale n. 56/80, fino all'adozione dei piani paesistici, *“è (stata) vietata qualsiasi opera di edificazione entro la fascia di 300 metri dal confine del demanio marittimo, o dal ciglio più elevato sul mare. Per gli strumenti urbanistici vigenti o adottati alla data di entrata in vigore della presente legge, è consentita la edificazione solo nelle zone omogenee A, B e C dei centri abitati e negli insediamenti turistici; è altresì consentita la realizzazione di opere pubbliche ed il completamento degli insediamenti industriali ed artigianali in atto alla data di entrata in vigore della presente legge, secondo le previsioni degli strumenti urbanistici stessi.”*. La giurisprudenza maggioritaria ha sempre ritenuto il divieto di edificazione in questione di carattere assoluto. Né può dirsi che per la maglia di territorio di -OMISSIS- - OMISSIS- potesse operare lo speciale regime relativo alle zone omogenee A, B e C dei centri abitati o degli insediamenti turistici. Analogo regime di indisponibilità ha sempre caratterizzato la stessa area nella disciplina

paesaggistica nazionale e nella pianificazione territoriale. Le aree in questione sono state gravate da vincolo di inedificabilità assoluta ai sensi dell'art. 1 quinquies della legge 431/1985 a far data dal 6 settembre 1985; con l'entrata in vigore del PUTT/p, si è registrato un avvicendamento tra vincolo di inedificabilità assoluta ma temporaneo (valido fino all'approvazione del PUTT/p. avvenuta con DGR 1748/2000) e quello di inedificabilità relativa, privo di scadenza temporale. Ma è anche vero che, come si precisa nella nota della Ripartizione Urbanistica del Comune di Bari del 4 agosto 2021, la possibilità di edificare nella zona costiera è stata circoscritta ai soli Ambiti territoriali estesi e agli ambiti territoriali distinti. Non basta. Il Comune di Bari, nel predisporre l'adeguamento del P.R.G. al PUTT/p per le aree in esame ha definito una nuova norma tecnica codificata dall'art. 71, che ha integrato il precedente art. 39 NTA (quest'ultimo reso inefficace nella sua formulazione originaria fino al 2000 e poi emendato negli aspetti contrari alla disciplina paesaggistica con la novella introdotta con l'adeguamento del PRG al PUTT/P) definendo un puntuale regime di gestione della trasformazione urbanistica nelle aree costiere (artt. 71.1, 71.2, 71.3 NTA PUTT/p) In dettaglio, l'art. 71.3, comma 3 prevede la possibilità di eseguire interventi limitatamente a quelli previsti da Programmi integrati di rigenerazione urbana, redatti e approvati ai sensi della L.R. Puglia 29 luglio 2008, n.21. Da tanto deriva che la tesi della parte ricorrente, di una destinazione edificatoria pluridecennale dell'area di proprietà, compromessa illegittimamente solo con l'approvazione del PPTR non trova riscontro neanche nel trattamento che le autorità dotate di potere di governo del territorio e di pianificazione paesaggistica hanno riservato nel tempo alla maglia costiera di -OMISSIS- - OMISSIS-.

VI.- Con il sesto motivo di ricorso, il regime di inedificabilità impresso alle aree di proprietà della ricorrente, in particolare, dall'art. 45 delle NTA del PPTR è tacciato di irragionevolezza, ed è anche ritenuto contrario al principio di proporzionalità, fino al punto di creare una autentica disparità di trattamento tra proprietà privata, ridotta ad esangue categoria concettuale per i limiti ad essa imposti e proprietà pubblica, che riceverebbe invece un trattamento privilegiato non giustificato. Il motivo è infondato. La scelta di tutelare un territorio costiero comprimendo in maniera significativa il diritto di proprietà del privato è frutto di valutazioni del tutto discrezionali da parte dell'autorità cui compete la potestà di pianificazione paesaggistica. Contrariamente alla tesi delle ricorrenti, non sono stati enunciati, se non in termini del tutto generici, vizi di irragionevolezza del PPTR per avere, la Regione Puglia, inteso disciplinare in maniera uniforme un territorio costiero pari a 940 km di costa. La presenza di un'area portuale nell'ambito di un territorio costiero può provocare una scelta paesaggistica differente solo in astratto, ma nulla vieta che l'autorità regionale consideri il brano di territorio da disciplinare alla luce di una concezione unitaria del bene paesaggio, e non atomistica. Quanto alla lamentata disparità di trattamento tra proprietà privata e pubblica, testimoniata dal fatto che la P.a. potrebbe edificare a -OMISSIS- - OMISSIS- se l'intervento fosse rispettoso del contesto, si osserva che in base all'art. 45 delle NTA del PPTR è ammessa la trasformazione dei suoli purché «utilizzi materiali e tecniche costruttive che garantiscano permeabilità» (punto a4); e si consente la realizzazione degli interventi indicati nella parte seconda dell'elaborato del PPTR 4.4.1 – Linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energia rinnovabile, ammette tutti gli interventi di cui al comma 3, quale (tra gli altri) la realizzazione di aree a verde attrezzato (punto b2), di attrezzature di facile amovibilità per la balneazione e delle attività connesse al tempo libero (punto b3), di aree di sosta e parcheggio (punto b4), addirittura di porti e infrastrutture marittime (punto b5), ovviamente nel rispetto delle specifiche prescrizioni all'uopo previste. Anche la tesi del totale svuotamento del diritto di proprietà non ha riscontro.

VII.- Con il settimo motivo di ricorso, le società deducenti lamentano che il Piano Paesaggistico Territoriale per la Regione Puglia sia stato approvato malgrado la carenza di specifica istruttoria con riferimento alle aree sulle quali sono state imposte le prescrizioni contestate. Una spia del vizio denunciato emergerebbe non appena si ponga

mente al fatto che i territori costieri pugliesi, i quali si dispiegano lungo 940 Km di costa sarebbero stati disciplinati in egual modo nonostante le peculiarità di alcuni tra essi. La disciplina uniforme riservata sotto il profilo paesaggistico ai territori costieri si traduce in una violazione delle norme del codice dei beni culturali, di cui al d.lgs. 42/2004, dal cui insieme, ad avviso delle ricorrenti, si trae conferma della necessità di una ricognizione del territorio in vista di un regime paesaggistico capace di rappresentare le caratteristiche dei luoghi. Ricognizione che non avrebbe tenuto in debita considerazione la destinazione edificatoria pluridecennale riconosciuta alla zona, come si è già avuto occasione di ricordare, in sede di esame del quinto motivo di ricorso. La censura è infondata. Giova intanto osservare che l'approvazione del PPTR è stata preceduta da ampia istruttoria. Risulta, infatti, che nella redazione del PPTR gli Uffici si sono avvalsi della Carta dei Beni Culturali, progetto volto a dare sistematicità alla conoscenza del patrimonio culturale regionale attraverso la catalogazione e la localizzazione georeferenziata (ossia con riferimenti catastali), dei beni culturali della Puglia. Quanto alla doglianza con cui le ricorrenti lamenta come il pianificatore pugliese abbia ignorato letteralmente la destinazione edificatoria pluridecennale dei suoli di proprietà, la difesa della Regione Puglia correttamente pone in risalto che "la destinazione urbanistica dei suoli non può – com'è evidente – a sua volta condizionare la pianificazione paesaggistica, la quale è e resta di competenza dell'ente regionale e di livello sovraordinato rispetto alla pianificazione urbanistica del territorio comunale." Tanto deriva espressamente dall'art. 145 del d.lgs. 42 del 2004, che consacra il principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico. Infatti, alla luce del comma 3 dell'art. 145, le previsioni dei piani paesaggistici «*sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici*». Il sistema di relazioni gerarchiche tra piano paesaggistico e altri strumenti di governo e di gestione del territorio ha superato indenne il vaglio della Corte Costituzionale, la quale ha riconosciuto la tutela del paesaggio come attinente a «interessi sovraordinati» e costituenti un «limite» rispetto a quelli sottesi al razionale assetto del territorio e affidati alla competenza con-corrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (cfr., ex plurimis, sentenze nn. 367/2007 e 180/2008). Corollario della primazia del piano paesaggistico si rintraccia nel comma 4 dell'art. 144 del d.lgs. 42 del 2004 (secondo cui «I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici»). La norma pone obblighi di conformazione-adeguamento adempiuti i quali il piano urbanistico diviene l'atto che contiene la disciplina più compiuta e con maggiore efficacia precettiva, anche se non ne costituisce la fonte di produzione principale. Si può pertanto affermare che la Regione Puglia, pur nella consapevolezza che tutti i suoli che costituiscono il territorio regionale sono soggetti alle pertinenti e specifiche previsioni urbanistiche contenuti nei vari strumenti comunali, ha doverosamente e legittimamente individuato – ai sensi dell'art. 143 del Codice, e tenuto conto di quanto previsto dal successivo art. 145 riguardo alla "prevalenza" della pianificazione paesaggistica – i beni paesaggistici meritevoli di tutela (e conseguentemente ha perimetrato le relative aree), senza poter essere in alcun modo "condizionata" dalla presenza di eventuali previsioni urbanistiche comunali in qualche modo in contrasto con tale ricognizione, in corretta applicazione delle citate norme codicistiche. Alla stregua delle su esposte argomentazioni, il ricorso è respinto. Le spese processuali possono essere compensate in ragione della complessità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere, Estensore

Giacinta Serlenga, Consigliere

L'ESTENSORE
Carlo Dibello

IL PRESIDENTE
Orazio Ciliberti

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.