

Domanda di rilascio di provvedimento autorizzatorio unico regionale - PAUR per un progetto di rimboschimento di terreni

Cons. Stato, Sez. IV 29 luglio 2025, n. 6721 - Gambato Spisani, pres. f.f.; Martino, est. - Azienda Agricola Ardino Rosa (avv. Pasqualone) c. Regione Puglia (avv. Bucci) ed a.

Ambiente - Domanda di rilascio di provvedimento autorizzatorio unico regionale - PAUR per un progetto di rimboschimento di terreni - Diniego.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso di primo grado, la società odierna appellante esponeva di aver chiesto alla Regione Puglia, in data 6 settembre 2019, l'avvio del procedimento per l'emissione del PAUR, ai sensi dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152/2006 con riguardo ad un progetto di imboschimento di terreni agricoli predisposto nell'ambito del PSR Puglia 2014-2020, Misura 8, Sottomisura 8.1, Sostegno alla forestazione / imboschimento, Azione 1.

1.1. In data 10 maggio 2021 l'odierna appellante aveva ricevuto la comunicazione della determinazione della Conferenza di servizi di conclusione negativa del procedimento, avente la seguente motivazione: *“tenuto conto del mancato rilascio del parere paesaggistico da parte della competente Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio per le motivazioni contenute nei contributi trasmessi dalla medesima struttura nel corso del procedimento e del mancato rilascio del nulla osta da parte dell'Ente di gestione provvisoria del Parco naturale regionale Terra delle Gravine”*.

1.2. Tale determinazione veniva impugnata dalla ricorrente dinanzi al T.a.r. per la Puglia, Sezione staccata di Lecce, con ricorso iscritto al n.r.g. 934/2021.

1.3. In tale giudizio, con ordinanza cautelare n. 395/2021, il T.a.r. aveva disposto la *“riedizione dell'ultima fase procedimentale, e in specie, esclusivamente del segmento successivo alla formulazione delle predette osservazioni e ai contributi istruttori / osservazioni / pareri resi dai diversi soggetti coinvolti nella c.d.s.; riedizione la quale, indipendentemente dall'esito, dovrà dare puntualmente conto delle ragioni poste a fondamento della futura determinazione di conclusione della conferenza, sulla base delle osservazioni di parte e delle posizioni espresse dalle amministrazioni partecipanti che, per ragion anch'esse da esplicitare, si valuteranno come prevalenti”*.

1.4. In esecuzione dell'ordinanza cautelare n. 395/2021, l'Amministrazione regionale aveva concluso ancora una volta negativamente il procedimento in esame.

1.5. La relativa determinazione era stata impugnata con motivi aggiunti nel giudizio sopra richiamato.

1.6. Con sentenza n. 549 del 5 aprile 2022, il T.a.r. accoglieva il ricorso dell'odierna appellante, precisando che: *“a fronte delle precedenti non autorizzate trasformazioni dell'area da parte del dante causa della ricorrente - da uliveto ad incolto e poi a seminativo -, nessuna Autorità poneva comunque in dubbio che «l'attuale progetto di imboschimento, rappresenta(sse) di fatto un intervento di ripristino della naturalità dei luoghi così come presente alla data di istituzione dell'Area Protetta (2005)» e una almeno «parziale rinaturalizzazione dell'area, con effetti positivi rispetto alla situazione attuale»”,* sicché risultava necessaria una ponderata valutazione da parte della Regione, che investisse nel merito il richiesto bilanciamento dei diversi interessi in gioco.

L'accoglimento faceva comune salvo il potere/dovere della p.a. di rideterminarsi sull'istanza di cui trattasi (punti 5.2 e 6 della parte in diritto della sentenza n. 549/2022).

1.7. In esecuzione di tale sentenza la Regione convocava una nuova Conferenza di servizi nelle date 13 – 31 maggio 2022, la quale si concludeva del pari negativamente.

Conseguentemente, con successiva determinazione dirigenziale n. 222 del 24 giugno 2022, la Regione Puglia, rigettava l'istanza di PAUR.

1.8. Con il ricorso di primo grado, l'odierna appellante, ha impugnato le determinazioni sopra richiamate, rese dall'Amministrazione Regionale in esecuzione della sentenza del T.a.r. n. 549/2022.

1.9. Il ricorso di primo grado è stato affidato a tre articolati mezzi di gravame (estesi da pag. 12 a pag. 28).

2. Con la sentenza oggetto dell'odierna impugnativa il T.a.r. – previa conversione del rito disposta con ordinanza n. 1380 del 14 dicembre 2023 - ha respinto il ricorso e compensato tra le parti le spese di lite.

3. L'appello dell'originaria ricorrente, rimasta soccombente, è affidato ai seguenti motivi:

I. **ERROR IN JUDICANDO PER VIOLAZIONE DELL'ART. 111 COST.: MOTIVAZIONE APPARENTE, OMESSA PRONUNCIA, ERRORE DI FATTO, CONTRADDITTORIETÀ. VIOLAZIONE DELL'ART. 27 BIS D.LGS. 152/2006, ART. 14 TER L. 241/1990 E L.R. 18/2015, DELL'ART. 149 D.LGS. 42/2004.**

La motivazione della sentenza impugnata sarebbe del tutto stereotipata, non essendo dato comprendere, ad esempio, tra quali interessi la Regione avrebbe operato il bilanciamento e perché sarebbe legittimo il terzo diniego opposto con la d.d.

222/2022, impugnata in primo grado, che ritiene prevalente l'interesse paesaggistico al ripristino ambientale se, come statuito nella precedente pronuncia n. 549/2022 dello stesso T.a.r., il progetto di imboscamento presentato dalla ditta Ardino rappresenterebbe di fatto un intervento di ripristino della naturalità dei luoghi così come presente alla data di istituzione dell'Area Protetta (2005).

Non sarebbero chiare, inoltre, le ragioni che indurrebbero alla prevalenza del parere espresso dall'Ente Parco solo nell'ultima fase del procedimento e della Sezione Regionale Paesaggio; ed inoltre perché, come dedotto in primo grado, il ripristino non potrebbe avvenire attraverso un finanziamento pubblico sebbene l'art. 4 della l.r. n. 18/2005 (istitutiva del Parco Terra delle Gravine) dia priorità alla concessione ed utilizzo di finanziamenti per *“la conservazione e il recupero dei biotipi naturali e delle specie di fauna e flora selvatica rara”* (lett. b) e per *“le opere di conservazione e di ripristino ambientale del territorio attraverso pratiche di ingegneria naturalistica”*.

Il T.a.r. non avrebbe spiegato perché troverebbero applicazione l'art. 29 della legge 394/1991 e l'art. 167 d.lgs. 42/2004, se la ricorrente non è stata mai destinataria di un provvedimento amministrativo sanzionatorio e/o di ripristino; ed inoltre quali sarebbero i motivi di non fondatezza della dedotta violazione dell'art. 149 del d.lgs. 42/2004 che esclude dall'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica le attività agro-silvo-pastorali che si sono succedute nel tempo.

La d.d. n. 222/2022 non conterrebbe alcun *surplus* motivazionale ovvero novativo rispetto alle conclusioni delle Conferenze di servizi del 10 maggio 2021 e 30 settembre 2021, già ritenute illegittime in merito alle due posizioni negative che la Regione ha continuato a ritenere prevalenti.

Analogamente, nessuna pronuncia sarebbe stata resa in ordine alla dedotta violazione:

- dell'art. 14 comma 1 lett. c) della l.r. Puglia n. 11/2001, secondo la quale la VIA sostituisce anche *“l'autorizzazione paesaggistica e i provvedimenti autorizzatori, comunque denominati, previsti dal capo IV del titolo I della parte III e dal capo II del titolo I della parte IV del d.lgs. 42/2004 nonché dalla pianificazione paesaggistica”*;

- dell'art. 27 bis, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006 (*ratione temporis* vigente) che in materia di PAUR avrebbe compiuto una valutazione di prevalenza *ex lege* della VIA, disponendo che *“Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato in conformità all'articolo 25, commi 1, 3, 4, 5 e 6, del presente decreto”*;

- del comma 7 dell'art. 14 *ter* della l. n. 241/1990 (richiamato dall'art. 27 bis cit.) secondo il quale i pareri debbono essere espressi dagli Enti prima della chiusura dei lavori della Conferenza di servizi. Nel caso in esame, questi si sono chiusi con la seduta del 10 maggio 2021. Con l'effetto che tutti i pareri successivi resi dall'Ente Parco e dalla Sezione Regionale Paesaggio e posti a base della d.d. n. 222/2022, dovrebbero considerarsi irrilevanti.

II. *ERROR IN IUDICANDO E IN PROCEDENDO* (ART. 10 BIS E 21 SEPTIES DELLA L. N. 241/1990. VIOLAZIONE DELL'ART. 27 BIS DEL D.LGS. N. 152/2006, DEGLI ARTT. 14 TER E SEG. DELLA L. N. 241/1990. VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. N. 241/1990, DELLA L.R. 18/2005, DELLA L. 394/1991, DELL'ART. 146 E 149 DEL D.LGS. N. 42/2004. CONTRADDITTORIETA'. ILLOGICITA'. OMESSA PRONUNCIA.

Il secondo motivo contesta la statuizione del T.a.r. secondo cui *“La sentenza di questo T.A.R. n. 549/2022 ha annullato i gravati dinieghi, facendo salva la riedizione del potere sull'istanza presentata dalla ricorrente [...]”*.

Il primo giudice non avrebbe valutato che, nel riesercitare il potere, l'Amministrazione ha preso in considerazione gli stessi pareri dell'Ente Parco e della Sezione Regionale Paesaggio, i quali sarebbero stati annullati dal T.a.r. con la sentenza n. 549/2022, e comunque ritenuti non idonei a giustificare un diniego alla realizzazione del progetto di imboscamento proposto dalla ditta Ardino.

La sentenza, inoltre, avrebbe ripreso solo l'ultima parte della sentenza n. 549/2022 senza considerare la precedente parte motiva, dalla quale dovrebbe ricavarsi l'effetto conformativo dell'attività amministrativa.

Nel primo motivo di ricorso - il quale non sarebbe stato esaminato dal T.a.r. - è stato specificato che la Regione Puglia, a seguito della sentenza del T.a.r. di Lecce n. 549/2022 di annullamento del precedente provvedimento di diniego, ha convocato nuovamente una Conferenza di servizi ed acquisito i pareri dell'Ente Parco del 13 maggio 2022 (all. 3 prod. doc. 1°) e della Sezione Regionale Paesaggio (all. 2 prod. doc. 1°), del tutto identici a quelli annullati con la sentenza n. 549/2022.

Tali pareri sarebbero stati ritenuti prevalenti senza alcuna motivazione.

La sentenza n. 549/2022 avrebbe stabilito, quale effetto conformativo, che la rivalutazione del bilanciamento degli interessi avrebbe dovuto avvenire tenendo conto che il progetto di imboscamento presentato dalla ditta Ardino realizza il *“ripristino della naturalità dei luoghi così come presente alla data di istituzione dell'Area Protetta (2005)”* e una almeno *“parziale rinaturalizzazione dell'area, con effetti positivi rispetto alla situazione attuale”*.

La nuova determinazione negativa della Regione avrebbe una motivazione identica a quella già annullata dal T.a.r. e non considererebbe adeguatamente che, nel parere dell'11 marzo 2021, lo stesso Ente di gestione del Parco aveva evidenziato *“che l'attuale progetto di imboscamento, rappresenta di fatto un intervento di ripristino della naturalità dei luoghi così come presente alla data di istituzione dell'Area Protetta (2005)”*, e che analogamente, nella nota prot. n. 9928 del 26 marzo 2021, il medesimo Ente aveva ribadito che *“L'attuale progetto di imboscamento presentato dal conduttore del fondo rappresenta una parziale rinaturalizzazione dell'area con effetti positivi rispetto alla situazione attuale, tanto si riporta quale valutazione ex art. 4, comma 6, l.r. 11/2001”*.

Il T.a.r. avrebbe poi omesso di pronunciarsi su quanto rappresentato nel ricorso di primo grado, circa la non coerenza del diniego opposto:

(i) con le finalità istitutive del Parco dettate dall'art. 2 della L.R. 18/2005;

(ii) con l'art. 4 della l.r. Puglia n. 18/2005 (legge regionale istitutiva del Parco Terra delle Gravine) a mente del quale il ripristino può avvenire con finanziamenti pubblici; la medesima disposizione stabilisce anzi che deve essere garantita priorità nella concessione (ed utilizzo) di finanziamenti europei anche ai privati che intendano realizzare iniziative produttive o di servizio compatibili con le finalità istitutive del Parco, tra le quali, ai sensi della lett. b) del medesimo art. 4, sarebbe annoverabile proprio *“la conservazione e il recupero dei biotopi naturali e delle specie di fauna e flora selvatica rara e minacciata”*; con la specificazione di cui alla lett. e) secondo cui tali finanziamenti possono essere concessi per *“le opere di conservazione e di ripristino ambientale del territorio attraverso pratiche di ingegneria naturalistica”*;

(iii) con le norme sanzionatorie della medesima l.r. n. 18/2015 che, in caso di violazione di una delle disposizioni in essa contenute, stabilirebbe soltanto l'adozione di provvedimenti sanzionatori, che nella fattispecie in esame non sono comunque mai stati adottati dall'Ente Parco.

Il richiamo operato dal T.a.r. all'art. 29 della l. n. 394/1991 sarebbe quindi un fuor d'opera, al pari della pretesa violazione dell'art. 149 del d.lgs. 42/2004 che esenta le attività agro – silvo - pastorali dall'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica.

III. ERROR IN IUDICANDO E IN PROCEDENDO. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL ONE SHOT TEMPERATO. DIFETTO DI MOTIVAZIONE. OMESSA PRONUNCIA.

Il principio in rubrica, di matrice giurisprudenziale, preclude all'Amministrazione, dopo aver esaminato per la seconda volta in modo completo la fattispecie in conseguenza di un primo annullamento giudiziale, di decidere per la terza volta in senso negativo per il privato, qualora sia intervenuto un secondo giudizio di annullamento avverso i suoi provvedimenti. Il T.a.r. avrebbe interpretato tale principio in maniera distonica rispetto alle evidenze procedurali e processuali.

Nel caso in esame la Regione Puglia ha opposto tre dinieghi.

Il primo con determinazione del 10.05.2021, ritenuto illegittimo dall'ordinanza cautelare n. 395/2021.

Questo tipo di ordinanza cautelare (c.d. di *remand*), sarebbero considerato in dottrina alla stregua di una sentenza breve.

Un secondo diniego è stato opposto con la d.d. n. 396/2021, elusiva della predetta ordinanza, il quale è stato annullato con la sentenza n. 549/2022.

Il terzo diniego è quello oggetto del presente giudizio.

La Regione Puglia avrebbe “rinnovato” per ben 3 volte il provvedimento negativo di PAUR, violando il giudicato formatosi sia sull'ordinanza n. 395/2021 sia sulla sentenza n. 549/2022.

IV - ERROR IN PROCEDENDO E IN IUDICANDO. VIOLAZIONE DELL'ART. 14 TER E SEG. DELLA L. N. 241/1990 E S.M.I.. DIFETTO DI MOTIVAZIONE.

Relativamente alle censure di carattere procedimentale l'appellante torna a censurare il fatto che la Regione Puglia non si sia limitata, come era stato richiesto dalla sentenza n. 549/2022, a riformulare in termini motivazionali la determina conclusiva della Conferenza di servizi ma abbia chiesto nuovamente che l'Ente Parco ed il Servizio Tutela e Valorizzazione del paesaggio esprimessero nuovamente i propri pareri.

4. Si è costituita, per resistere, la Regione Puglia, la quale ha in particolare fatto rilevare:

- che la regola imposta dalla sentenza ottemperanda non imponeva alla p.a. alcun riconoscimento sostanziale della pretesa dedotta;

- che uno degli elementi oggetto di esame e valutazione era ed è costituito da un'attività illecita eseguita sui luoghi di causa (elemento questo valorizzato anche dal T.a.r. nella sentenza n. 549 del 2022) rappresentata dalle *“precedenti non autorizzate trasformazioni dell'area da parte del dante causa della ricorrente - da uliveto ad incolto e poi a seminativo”*;
- che nella fattispecie in esame trova sicuramente applicazione anche la legge quadro n. 349 del 1991, in particolare l'art. 29;

- che la Regione ha valutato come prioritario l'interesse pubblico al ripristino dello stato dei luoghi *ante* modifica non autorizzata rispetto all'intervento di riforestazione proposto, considerando in ogni caso che la rimessa in pristino non può che avvenire a spese del trasgressore;

- che sarebbe comunque passato in giudicato l'accertamento della intervenuta trasformazione senza titolo dell'area, non messa in discussione nella sentenza n. 549/2022;

- che l'avvenuta trasformazione senza titolo dell'area trova conferma anche nella sentenza del Tribunale di Taranto, Seconda Sezione Penale n.1946 del 2019 la quale, in ossequio al disposto di cui all'art. 129, comma 2° c.p.p. e alla verifica ivi prevista, pur dichiarando estinto il reato per prescrizione, ha tuttavia confermato l'impossibilità di una pronuncia assolutoria nel merito, sulla scorta del materiale probatorio acquisito;

- che tra gli elementi di prova vi è il verbale della Polizia Provinciale del 5 marzo 2014 che ha accertato l'intervenuta modifica non autorizzata dello stato dei luoghi oggetto dell'istanza;

- che gli illeciti paesaggistici, edilizi ed ambientali non vengono meno fino a che non si ripristini lo *status quo ante*;

- che alla Regione non era in ogni caso precluso di convocare una nuova Conferenza di servizi.

4.1. Si è costituita altresì, in resistenza, anche la Provincia di Taranto.

5. L'appellante ha depositato una memoria conclusionale mentre la Regione ha depositato una memoria di replica.

6. L'appello, infine, è passato in decisione alla pubblica udienza del 17 luglio 2025.

7. Per una migliore comprensione dei fatti di causa, giova riportare, in sintesi, la motivazione della determinazione conclusiva della Conferenza di servizi del 31 maggio 2022 e della successiva determinazione regionale.

La Conferenza ha individuato nella tutela del *“paesaggio in area naturale protetta regionale, la priorità del ripristino dello stato dei luoghi ante modifica non autorizzata rispetto all'intervento di riforestazione, tanto anche in considerazione che la messa in pristino non può che avvenire a spese del trasgressore e non a mezzo di un progetto finanziato, benché ambientalmente meritevole”*; tanto sulla scorta dei pareri resi dalla Provincia di Taranto, quale Ente di gestione provvisoria del Parco regionale naturale “Terra delle Gravine”, e dalla Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio della Regione Puglia.

La prima, ha ribadito quanto già aveva rappresentato nel parere del 26 marzo 2021 ovvero che:

- l'attività di *“trasformazione dei terreni incolti, così come a parere dello scrivente Ente è chiaramente emerso dalla documentazione complessiva agli atti del procedimento e a cui si rimanda, è stata effettuata in assenza del preventivo N.O. del Parco Naturale Regione “Terra delle Gravine”*;

- *“L'attuale progetto di imboscimento presentato dal conduttore del fondo, rappresenta una parziale rinaturalizzazione dell'area con effetti positivi rispetto alla situazione attuale, tanto si riporta quale valutazione ex art. 4 comma 6 LR 11/2001, tuttavia l'imboscimento in progetto non può sostituirsi a quanto dovuto e necessario per un complessivo intervento di remissione in pristino dello stato dei luoghi*;

- *Come ribadito dall'art. 29 della Legge Quadro sulle Aree Protette, la riduzione in pristino dello stato dei luoghi o la ricostituzione di specie vegetali o animali non può che avvenire “a spese del trasgressore con responsabilità solidale del committente”*.

La seconda, ha fatto ancora una volta osservare che *“come si evince dalla documentazione agli atti del procedimento, dal 2013 al 2016 sull'area in oggetto risultano operati interventi non autorizzati e a norma del comma 1 art. 167 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, D.lgs n. 42/2004 e s.m.i., la rimessione in pristino non è compatibile con l'erogazione di un finanziamento pubblico*.

Rileva altresì che si interviene su un territorio manomesso che non poteva essere oggetto di intervento. [...] Quanto accertato nel verbale di sopralluogo, effettuato in data 05.03.2014 dagli Uff.li ed Agenti di P.G., non è mai stato contestato dal proponente in questo procedimento. Lo stesso si è

limitato a dichiarare, nella nota dell'Avvocato Padrone del 25/11/2020, che le attività effettuate non necessitavano di alcuna autorizzazione, in quanto *“trattasi di ordinarie lavorazioni per la coltivazione estensiva. Si ritiene errata l'affermazione del proponente secondo la quale “le trasformazioni avvenute sarebbero riconducibili a “interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo – pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio” in quanto non è possibile ricondurre all'attività agro-silvo-pastorale la trasformazione di aree naturali in aree destinate all'attività agricola, a maggior ragione se quell'attività di trasformazione comporta pregiudizio sulle componenti paesaggistiche tutelate e che hanno permesso il riconoscimento di un'Area di notevole interesse pubblico, come espressamente rinvenibile dalla scheda PAE0144, Decreto n. 01-08-1985. Pertanto la Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio evidenzia che, per le motivazioni contenute nei contributi già agli atti del procedimento, non possedendo i lavori previsti nel progetto autonomia funzionale rispetto alle opere già eseguite in assenza della necessaria Autorizzazione Paesaggistica, non può esprimere il proprio parere di competenza”*.

8. Ciò posto, il primo, più radicale ordine di rilievi è stato riproposto nel terzo mezzo di gravame, attraverso cui l'appellante ha dedotto che l'Amministrazione avrebbe esaurito l'esercizio della propria discrezionalità ed avrebbe quindi dovuto rilasciare il provvedimento autorizzatorio richiesto; ciò in base alla teoria del *“one shot temperato”*.

8.1. Al riguardo, giova ricordare che, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, la statuizione di annullamento del giudice amministrativo - oltre al c.d. effetto caducatorio o demolitorio, consistente nell'eliminazione dell'atto impugnato - produce anche un effetto conformativo in ordine alle regole alle quali la pubblica amministrazione si dovrà attenere nell'attività futura.

L'ampiezza di tale vincolo, in sede di rinnovazione del procedimento, si rapporta però alla natura e caratteristica del vizio rilevato.

In particolare, un annullamento per difetto di motivazione lascia sostanzialmente integro l'ambito di rivalutazione discrezionale affidato all'Amministrazione (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 3664 del 14 giugno 2018).

Il difetto di motivazione è infatti un vizio che deve essere contestualizzato e relativizzato con riguardo al provvedimento in concreto impugnato in sede giudiziaria, onde vagliare se, nel caso concreto, la sentenza abbia posto dei criteri, vincolanti per l'amministrazione, da osservare in sede di riesercizio del potere in esito alla pronuncia demolitoria per l'accertata sussistenza del vizio medesimo. Tale vaglio passa attraverso l'esame della motivazione della sentenza in relazione all'impianto motivazionale dell'impugnato provvedimento ed alle censure in concreto formulate dalla parte ricorrente (cfr. Cons. Stato, sez. VI, sentenza n. 3633 del 14 luglio 2014).

8.2. Nel caso in esame, la sentenza ottemperanda, n. 549/2022 del T.a.r. di Lecce, ha espressamente fatto salvo il potere -

dovere dell'Amministrazione regionale di rideterminazione sull'istanza della ricorrente, senza in alcun modo esprimersi in ordine all'effettiva spettanza dell'autorizzazione richiesta.

Nello specifico, secondo la richiamata pronuncia la Regione:

- da un lato, ha omesso *“di dare conto del percorso logico e motivazionale seguito quanto alla valutazione sul ‘merito’ delle «posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza»”*;
- dall'altro *“a fronte delle precedenti non autorizzate trasformazioni dell'area da parte del dante causa della ricorrente - da uliveto ad incolto e poi a seminativo -, nessuna Autorità poneva comunque in dubbio che «l'attuale progetto di imboschimento, rappresenta(sse) di fatto un intervento di ripristino della naturalità dei luoghi così come presente alla data di istituzione dell'Area Protetta (2005)» e una almeno «parziale rinaturalizzazione dell'area, con effetti positivi rispetto alla situazione attuale», avrebbe dovuto formulare una “ponderata valutazione [...] che investisse nel merito il richiesto bilanciamento dei diversi interessi in gioco” (par. 5.2.)*

Il T.a.r. ha poi espressamente fatto salvo *“il potere/dovere della p.a. di rideterminarsi sull'istanza de qua”* (par. 6).

Tale essendo il contenuto della sentenza ottemperanda, l'odierna appellante non può oggi invocare un effetto conformativo diverso e/o più pregnante di quanto sia ricavabile dal contenuto della sentenza medesima, la quale ha lasciato intatta la possibilità dell'adozione di una nuova determinazione negativa, purché adeguatamente motivata.

9. Il secondo ordine di rilievi che segue nell'ordine logico delle questioni (contenuto nel quarto mezzo dell'appello) censura il fatto che la Regione abbia ritenuto di convocare una nuova Conferenza di servizi laddove invece avrebbe dovuto limitarsi ad effettuare un nuovo giudizio di “bilanciamento” rispetto ai pareri e alle valutazioni già acquisite.

9.1. In disparte il fatto che la sentenza impugnata non precludeva alla Regione di rinnovare *ab imis* il procedimento autorizzatorio, dalla lettura del verbale della Conferenza di servizi del 31 maggio 2022 si evince chiaramente che in realtà gli Enti intervenuti si sono limitati a ribadire le posizioni già in precedenza espresse.

9.2. La censura in esame, oltre che infondata, risulta poi contraddittoria rispetto all'ulteriore deduzione (contenuta nel secondo mezzo di gravame) secondo cui non avrebbe dovuto essere dato alcun rilievo al diniego di nulla – osta dell'Ente Parco e al parere negativo della Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio, resi in precedenza, poiché detti pareri sarebbero stati “annullati” dalla sentenza n. 549 del 2022, o comunque sarebbero stati ritenuti inidonei a sorreggere il primigenio diniego di PAUR.

Al riguardo, va peraltro osservato che la sentenza n. 549 del 2022 non ha rilevato alcuna illegittimità in tali pareri ma si è limitata ad annullare esclusivamente il diniego di PAUR per difetto di motivazione determinato dalla mancanza del giudizio di “bilanciamento” rispetto al complesso delle posizioni espresse in seno alla Conferenza di servizi.

9.3. Non è poi vero – come si deduce sempre con il secondo mezzo di gravame - che la motivazione dei provvedimenti in esame, sia identica a quella già annullata dal T.a.r. con la sentenza. n. 549/2022.

Mentre infatti nella determinazione conclusiva negativa della Conferenza di servizi del 10 maggio 2021, la Regione si era limitata a richiamare il *“mancato rilascio del parere paesaggistico da parte della competente Sezione tutela e valorizzazione del paesaggio per le motivazioni contenute nei contributi trasmessi”* nonché il *“mancato rilascio del nulla osta da parte”* della Provincia, nella determinazione conclusiva del 31 maggio 2022, il giudizio di “bilanciamento” richiesto dall'art. 14-ter, comma 7, della l. n. 241/90, è stato esplicitato, dando prevalenza alla tutela del paesaggio in area naturale protetta regionale, e al ripristino dello stato dei luoghi, quale esistente in epoca antecedente alla modifica non autorizzata, ripristino che dovrà necessariamente avvenire *“a spese del trasgressore e non a mezzo di un progetto finanziato, benché ambientalmente meritevole”*.

Si tratta di una valutazione di merito, non illogica né irragionevole.

10. Venendo poi alle critiche relative alla motivazione della sentenza impugnata, la quale avrebbe omesso di affrontare alcune delle argomentazioni dedotte in primo grado (primo mezzo dell'appello), il Collegio ricorda che, in base all'effetto devolutivo dell'appello (e salvo il caso di motivazione “apparente” che qui non ricorre) è rimessa al giudice di secondo grado la completa cognizione del rapporto controverso, con integrazione e correzione - ove necessario - della motivazione della sentenza appellata e senza che rilevino, pertanto, le eventuali carenze motivazionali di quest'ultima.

Nel caso in esame, si osserva quanto segue.

10.1. Dalla motivazione della determinazione conclusiva della Conferenza di servizi del 13 - 31 maggio 2022, in precedenza riportata, si evince chiaramente che la Regione ha ritenuto prevalente l'interesse al ripristino della legalità, laddove l'autorizzazione richiesta non solo avrebbe legittimato un pregresso abuso di tipo paesaggistico ma, per di più, avrebbe comportato la spendita di un finanziamento pubblico a vantaggio dell'autore dell'abuso o, comunque, di un suo avente causa; la valenza ambientale del progetto non poteva essere valutata in astratto ed elidere la circostanza che esso si innesta su una situazione abusiva – realizzata dal dante causa dell'appellante - che deve essere previamente eliminata. In tal senso, il primo giudice ha correttamente rilevato che *“la determinazione finale della Regione Puglia non si è limitata affatto - contrariamente all'assunto attoreo - a recepire in maniera acritica il contenuto sfavorevole delle osservazioni e dei pareri resi dagli organi dissenzienti. La valutazione della prevalenza dell'interesse pubblico paesaggistico e, quindi, del ripristino del sito ambientale, oggetto di precedenti interventi non autorizzati, appare sorretta da una adeguata motivazione resa all'esito delle risultanze istruttorie, previo bilanciamento dei contrapposti interessi alla luce delle disposizioni normative di riferimento (comma 1 art. 167 D.lgs. 42/2004 e art 29 della L. Quadro sulle aree protette)”*.

10.2. Per quanto riguarda poi il fatto che il procedimento in esame sia correlato all'erogazione di un finanziamento pubblico – circostanza messa in dubbio dalla difesa dell'appellante nel corso della discussione in pubblica udienza - esso risulta pacificamente dagli atti di causa.

Come si evince dalla domanda di PAUR in data 6 settembre 2019 (pag. 3/7), per il progetto in esame è stato richiesto un finanziamento nell'ambito del “PSR Puglia 2014/2020 Misura 8 – Sottomisura 8.1 P.S.R. Puglia 2014-2020 – Misura 8 “Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste”. Sottomisura 8.1 “Sostegno alla forestazione/all'imboschimento”, DAG n.100 del 16.06.2017 – BURP n. 72 del 22-6-2017”.

Nella determinazione n. 222/2022 – non impugnata in parte qua - si precisa altresì che “il progetto è stato ammesso a finanziamento nell'ambito del P.S.R. 2014/2020 Misura 8 “Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste” Sottomisura 8.1 “Sostegno alla forestazione/all'imboschimento. Azione 1 “Boschi misti a ciclo illimitato, pertanto trovando applicazione quanto disciplinato dalla L.R. 18/2012 come modificata dalla L.R. 67/2017” (pag. 3/8).

10.3. A ciò si aggiunga che il progetto di imboschimento dalla società appellante, non equivale *ex se* al ripristino dello stato naturale *quo ante*. In tal senso, nel già riportato parere della Provincia del 26 marzo 2021, è stato precisato che “l'imboschimento in progetto non può sostituirsi a quanto dovuto e necessario per un complessivo intervento di remissione in pristino dello stato dei luoghi”, ai sensi dell'art. 29 della legge quadro sulle aree protette.

10.4. La tesi secondo cui la Regione sarebbe stata obbligata a rilasciare l'autorizzazione in presenza di un giudizio di VIA favorevole, non ha base normativa.

Nello specifico, la formulazione dell'art. 27 – *bis*, comma 7, ultimo periodo, invocata dall'appellante e vigente fino al 31 maggio 2021 (“*Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato in conformità all'articolo 25, commi 1, 3, 4, 5 e 6, del presente decreto*”), non elide la necessità di acquisire, oltre al provvedimento di VIA, gli ulteriori titoli abilitativi necessari, sulla base dei presupposti oggettivi e soggettivi a ciascuno pertinenti.

10.5. Per quanto riguarda le argomentazioni volte a negare il carattere illecito delle attività di decespugliamento e dissodamento di macchia mediterranea che hanno interessato le particelle di cui trattasi, deve convenirsi con la Regione Puglia, che in realtà, su tale questione si è formato un giudicato implicito, proprio in base alla sentenza ottemperanda n. 549 del 2022.

Il substrato logico – giuridico di tale decisione (par. 5.2.) dà infatti come assodate le “*precedenti non autorizzate trasformazioni dell'area da parte del dante causa della ricorrente*”.

Ad ogni buon conto, vi è in atti il verbale della Polizia provinciale dell'11 marzo 2014 (facente fede fino a prova di falso) nel quale vengono esattamente descritte le condotte accertate in capo al dante causa della ditta ricorrente, in particolare in relazione ai divieti posti dall'art. 4, comma 7, lett. c), e) h) ed m) della l.r. n. 18 del 2015.

Secondo le citate disposizioni, nel Parco naturale regionale “Terra delle gravine” non è consentito, tra l'altro di:

“c) *trasformare le superfici coperte da vegetazione spontanea [...];*

e) *alterare e modificare le condizioni di vita degli animali selvatici e raccogliere o danneggiare le specie vegetali spontanee, a eccezione degli interventi a fini scientifici preventivamente autorizzati dall'Ente di gestione, tranne quanto disposto dal comma 3, lettera c) [...];*

h) *apportare modificazioni agli equilibri ecologici, idraulici e idrogeotermici o tali da incidere sulle finalità di cui all'articolo 2; [...];*

m) *mutare, fino all'approvazione del Piano di cui all'articolo 7, la destinazione dei terreni, fatte salve le normali operazioni connesse allo svolgimento, nei terreni in coltivazione, delle attività agricole, forestali e pastorali; [...]*”.

10.6. L'appellante si chiede poi perché il suo progetto non potrebbe ottenere un finanziamento pubblico sebbene l'art. 4 della l.r. n. 18 del 2005 preveda, ed anzi garantisca, priorità alla concessione ed utilizzo di finanziamenti per “*la conservazione e il recupero dei biotipi naturali e delle specie di fauna e flora selvatica rara e minacciata*” (comma 2, lett. d) e per “*le opere di conservazione e di ripristino ambientale del territorio attraverso pratiche di ingegneria naturalistica*” (comma 2, lett. e).

10.6.1. Al riguardo, giova riportare il testo dell'art. 4, comma 1, della l.r. n. 18 del 2005, secondo cui “*Ai comuni e alle province il cui territorio è compreso, in tutto o in parte, entro i confini del Parco naturale regionale “Terra delle gravine” è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti dell'Unione europea, dello Stato e della Regione richiesti per la realizzazione, entro i confini del parco, degli interventi previsti nel Piano di cui all'articolo 7; la priorità in detti finanziamenti è, altresì, attribuita ai privati, singoli o associati, che intendano realizzare iniziative produttive o di servizio compatibili con le finalità istitutive del Parco*”.

Risulta evidente che la priorità garantita ai privati non riguarda certamente le attività di rimessione in pristino a seguito di abusi realizzati dagli stessi (o dai propri danti causa), bensì la realizzazione di iniziative produttive o di servizio che siano valutate come compatibili con le finalità istitutive del Parco.

10.7. Relativamente poi alla pretesa inapplicabilità dell'art. 29, comma 1, della legge quadro sulle aree protette, n. 394 del 1991 (secondo cui “*Il legale rappresentante dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta, qualora venga esercitata un'attività in difformità dal piano, dal regolamento o dal nulla osta, dispone l'immediata sospensione*

dell'attività medesima ed ordina in ogni caso la riduzione in pristino o la ricostituzione di specie vegetali o animali a spese del trasgressore con la responsabilità solidale del committente, del titolare dell'impresa e del direttore dei lavori in caso di costruzione e trasformazione di opere”), si osserva che - sebbene la richiamata disposizione trovi diretta applicazione nei confronti delle Regioni solo fino a quando le stesse non abbiano adottato una disciplina specifica, nell’esercizio di proprie competenze (Corte Cost., sentenza n. 366 del 29 luglio 1992) - tuttavia, nel caso in esame, la legge regionale istitutiva del Parco “Terra delle Gravine” reca una disposizione in gran parte sovrapponibile alla disciplina statale.

Infatti, secondo l’art. 12, comma 10, della l. n. 18 del 2015 *“Le violazioni ai divieti richiamati ai commi 1, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 comportano, oltre alle sanzioni amministrative previste, l’obbligo del ripristino che dovrà essere realizzato in conformità delle disposizioni formulate dall’Ente di gestione”*.

Tra le fattispecie che comportano l’obbligo di ripristino vi sono anche le attività di trasformazione poste in essere dal dante causa dell’appellante, senza l’autorizzazione dell’Ente Parco.

Dalla stessa norma si ricava, altresì, che la rimessione in pristino deve avvenire non già a discrezione del privato trasgressore bensì secondo le direttive dell’Ente Parco.

10.8. Al riguardo, è poi irrilevante che, allo stato, la ditta ricorrente non sia stata destinataria di un provvedimento amministrativo sanzionatorio e/o di ripristino. Tale circostanza non elide, infatti, il carattere abusivo dell’attività pregressa, avendo peraltro gli illeciti in materia ambientale e paesaggistica, natura permanente.

11. Per quanto sopra argomentato, l’appello deve essere respinto.

Le spese del grado seguono la soccombenza nei rapporti tra l’appellante e la Regione Puglia e vengono liquidate in dispositivo.

Sussistono invece i presupposti per la compensazione nei confronti della Provincia di Taranto, la quale, pur costituita in giudizio, non ha svolto sostanziale attività difensiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ditta appellante alla rifusione delle spese del grado in favore della Regione Puglia, che liquida in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre agli accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti della Provincia di Taranto.

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

(Omissis)