

Publicato il 24/10/2023

N. 01248/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01229/2022 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1229 del 2022, proposto da Comitato “I Gabbiani del Parco di Costa Ripagnola - Un Volo Libero in Difesa dell'Ambiente Snaturato dalla Legge del Cemento”, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Ascanio Amenduni, Fabrizio Lofoco e Giacomo Sgobba, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Domenico Lomelo, rappresentato e difeso dagli avvocati Ascanio Amenduni, Fabrizio Lofoco e Giacomo Sgobba, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Anna Bucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo Ufficio, in Bari, Lungomare Nazario Sauro, nn. 31-33;

Ministero della Cultura, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Mibac - Direzione Regionale per i Beni Archeologici e

Paesaggistici della Puglia, Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Bari, Capitaneria di Porto di Bari, Agenzia delle Dogane di Bari, Autorità di Bacino Interregionale della Puglia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari, domiciliataria in Bari, via Melo, 97;

Azienda Sanitaria Locale Bari, Comune di Polignano a Mare, Città Metropolitana di Bari, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Serim S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Chiaia Noya, Nino Sebastiano Matassa, Giuseppe Modesti e Rosa Volve, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Gruppo di Intervento Giuridico - Odv - Associazione di Protezione Ambientale, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Colapinto e Filippo Colapinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Carlo Colapinto in Bari, via Andrea Da Bari, 141;

Fare Verde, F.A.I. - Fondo per l'Ambiente Italiano Ets, W.W.F. Italia - Associazione italian per il World Wilde Fund For Nature - Onlus, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della determinazione del dirigente autorizzazioni ambientali 4 agosto 2022, n. 277, avente ad oggetto "Art. 27 bis del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. - Provvedimento autorizzatorio unico regionale per il progetto di "Riqualificazione e valorizzazione dell'area Costa Ripagnola tramite recupero architettonico dei trulli a destinazione turistico-alberghiera, delle aree archeologiche e del sistema ambientale e vegetazionale e realizzazione di attrezzature per il tempo libero e la balneazione" nel Comune di Polignano a Mare (BA). Presa d'atto dell'annullamento in autotutela operato dal Comune

di Polignano a Mare con nota prot. 400 del 07.01.2021 e conseguente indizione, ai sensi dell'art. 14-quater comma 2 della L. 241/90 e ss.mm.ii., di conferenza di servizi ai fini del riesame della Determinazione assunta in data 26.02.2019. Proponente: SERIM srl", pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 89 del 11.08.2022;

- *in parte qua* e nei limiti di interesse del ricorrente: dei lavori della Conferenza di Servizi convocata ai sensi dell'art. 14-*quater*, comma 2, della Legge n. 241/90 e ss.mm.ii. relativa all'annullamento in autotutela del parere di compatibilità urbanistica operato dal Comune di Polignano a Mare con nota prot. n. 400 del 7.01.2021, richiamata *per relationem* nella determina n. 227/22;

- *in parte qua* e nei limiti di interesse del ricorrente: della determinazione motivata di conclusione della Conferenza di Servizi tenutasi in data 17.12.2021 e trasmessa con nota prot. AOO_089/18597 del 22.12.2021, richiamata *per relationem* nella determina n. 227/22;

- *in parte qua* e nei limiti di interesse del ricorrente: dei verbali di seduta della Conferenza di Servizi decisoria del 26.11.2021 – 15.10.2021 – 24.09.2021 – 28.06.2021 – 24.05.2021 – 27.04.2021 – 01.03.2021;

- *in parte qua* e nei limiti di interesse del ricorrente: della nota prot. n. 1687 dell'11.02.2022 con la quale la Sezione Autorizzazioni Ambientali ha trasmesso il succitato decreto ai componenti della conferenza di servizi chiedendo "se le osservazioni indicate nel decreto di dissequestro recano elementi che possano condurle ad una rivalutazione della posizione espressa nel procedimento di riesame per i profili di specifica competenza e conclusivamente confluita nella decisione assunta dalla Conferenza il 17.12.2021", richiamata *per relationem* nella determina n. 227/22;

- *in parte qua* e nei limiti di interesse del ricorrente: della nota prot. n. 1692 del 22.02.2022, con cui la Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio della Regione Puglia ha riscontrato la nota della Sezione Autorizzazioni Ambientali prot. n. 1687/2022, argomentando in merito alle osservazioni riportate nel

decreto di dissequestro del 14.01.2022, richiamata *per relationem* nella determina n. 227/22;

- *in parte qua* e nei limiti di interesse del ricorrente: della nota prot. n. 9154 del 25.02.2022, con cui il Comune di Polignano a Mare ha riscontrato la nota della Sezione Autorizzazioni Ambientali prot. n. 1687/2022, richiamata *per relationem* nella determina n. 227/22;

- *in parte qua* e nei limiti di interesse del ricorrente: della nota prot. n. 2580 del 7.03.2022 con cui la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per la Città Metropolitana di Bari ha riscontrato la nota della Sezione Autorizzazioni Ambientali prot. n. 1687/2022, richiamata *per relationem* nella determina n. 227/22;

- *in parte qua* e nei limiti di interesse del ricorrente: della determinazione dirigenziale n. 67 del 28.03.2019, richiamata *per relationem* nella determina n. 227/22;

- di tutti i pareri, verbali e documenti endoprocedimentali prodromici alla pubblicazione della determinazione del dirigente autorizzazioni ambientali 4 agosto 2022, n. 277, nonché di ogni altro atto precedente, conseguente e/o comunque connesso a quelli impugnati, ancorché non conosciuti e richiamati nella citata delibera, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti;
nonché

per l'annullamento

di tutti gli atti prodromici alla procedura in contestazione, ed in particolare

- ove occorra, del giudizio di Compatibilità Ambientale n. 2184 del 26.02.2019 rilasciato dalla Sezione Autorizzazioni Ambientali della Regione Puglia;

- ove occorra, dell'autorizzazione Paesaggistica n. 48 del 12.03.2019 rilasciata dalla Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio della Regione Puglia;

- ove occorra, dell'autorizzazione *ex art.* 21 del D.Lgs. n. 42/2004 prot. n. 9826 del 05.09.2018 rilasciata dalla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Bari;

- ove occorra, dell'autorizzazione *ex art.* 55 del Codice della Navigazione n. 15/2017 del 16.10.2017, rilasciata dalla Capitaneria di Porto di Bari;
- ove occorra, dell'autorizzazione *ex art.* 19 del D.Lgs. n. 374/1990 prot. n. 2017/38194/RU del 19.10.2017 rilasciata dall'Agenzia delle Dogane di Bari;
- ove occorra, del parere igienico sanitario prot. n. 22850 del 28.01.2019 rilasciato dal Servizio di Igiene e sanità Pubblica della ASL BA;
- ove occorra, del parere di compatibilità alle NTA del PAI prot. n. 8947 del 10.08.2018 rilasciato dall'Autorità di Bacino della Puglia;
- ove occorra, del parere del Comitato VIA rilasciato dalla Regione Puglia in data 16.10.2018.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia, del Ministero della Cultura, di Serim S.r.l., del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, del Mibac - Direzione Regionale per i Beni Archeologici e Paesaggistici della Puglia, della Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Bari, della Capitaneria di Porto di Bari, dell'Agenzia delle Dogane di Bari, dell'Autorità di Bacino Interregionale della Puglia e del Gruppo di Intervento Giuridico - Odv - Associazione di Protezione Ambientale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2023 il dott. Alfredo Giuseppe Allegretta e uditi per le parti i difensori gli avvocati Fabrizio Lofoco, Giacomo Sgobba e Ascanio Amenduni, per la parte ricorrente, l'avv. Anna Bucci, per la Regione Puglia, l'avv. dello Stato Enrico Giannattasio, per la difesa erariale, gli avvocati Nino Matassa e Giuseppe Modesti, per la società controinteressata Serim, e l'avv. Carlo Colapinto, per l'associazione controinteressata Gruppo di Intervento Giuridico;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 1.11.2022 e depositato in Segreteria in data 8.11.2022, il comitato di scopo “I Gabbiani del Parco di Costa Ripagnola - Un Volo Libero in Difesa dell'Ambiente Snaturato dalla Legge del Cemento”, nonché il sig. Lomelo Domenico, adivano il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, al fine di ottenere le pronunce meglio indicate in oggetto.

I ricorrenti esponevano in fatto che nel corso del 2018 la società Serim S.r.l. aveva presentato alla Regione Puglia una richiesta per il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (d'ora innanzi anche PAUR) a norma dell'art. 27-*bis* del D.Lgs. n. 152/2006, così come introdotto dal D.Lgs. n. 104/2017, al fine di ottenere l'approvazione di un progetto finalizzato alla riqualificazione e valorizzazione dell'area denominata Costa di Ripagnola, insistente a nord del territorio del Comune di Polignano, al foglio 1, ptc. 442, 443, 430, 447, 424, 444, 445, 33, 509, 511, 519, 520 e al foglio 2, ptc. 2, 189, 191 e in Catasto Fabbricati al foglio 1, ptc. 510, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 521, 522 e al foglio 2, ptc. 190, 192.

Il progetto prevedeva il restauro e il risanamento conservativo, senza incremento di volumetria, di dieci costruzioni rurali a forma di trullo, già utilizzate per ricovero di attrezzi di lavoro e riposo delle maestranze agricole, con mutamento della loro destinazione ad attività turistico-alberghiera e la realizzazione di una struttura per il tempo libero e la balneazione.

Per il progetto in argomento, l'impresa proponente avviava presso la Sezione Autorizzazioni Ambientali della Regione Puglia, il “Procedimento di Verifica di Assoggettabilità a V.I.A.”, ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006.

Con atto dirigenziale della Sezione Autorizzazioni Ambientali-Servizio VIA e VIncA della Regione Puglia, n. 199 del 22.12.2017 del Registro delle determinazioni, il progetto in argomento veniva assoggettato alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006 e della L.R. n. 11/2001.

Con istanza del 15.06.2018 la Serim S.r.l. trasmetteva alla Sezione Autorizzazioni Ambientali della Regione Puglia la documentazione progettuale inerente l'intervento in oggetto, al fine di ottenere il PAUR, ai sensi dell'art. 27-*bis* del D.Lgs. n. 152/2006.

Nell'ambito del procedimento regionale che prevedeva l'esame della proposta di intervento attraverso l'istituto della Conferenza di Servizi, ai sensi della L. n. 241/1990 e ss.mm.ii., il progetto presentato dalla impresa controinteressata veniva in minima parte modificato a seguito delle prescrizioni contenute nel nulla osta rilasciato dalla Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio della Regione Puglia.

In data 28.03.2019, la Regione Puglia rilasciava Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ai sensi dell'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii., per il progetto di "Riqualificazione e valorizzazione dell'area Costa Ripagnola tramite recupero architettonico dei trulli a destinazione turistico-alberghiera, delle aree archeologiche e del sistema ambientale e vegetazionale e realizzazione di attrezzature per il tempo libero e la balneazione" nel Comune di Polignano a Mare (BA).

Con nota prot. n. 15684/2019 del 24.04.2019 la Regione Puglia trasmetteva il Parere di Compatibilità Urbanistica n. 10/2019 del 24.04.2019, con il quale il Servizio Edilizia Privata e Urbanistica del Comune di Polignano a Mare esprimeva il "Parere di ammissibilità dell'intervento richiesto già espresso in fase di Conferenza di Servizi del 26/02/2019".

In data 15.05.2019 veniva quindi rilasciato il Titolo Unico - P.d.C./SUAP n. 2019-005/T.U. in favore della Serim S.r.l.

Successivamente, con nota P.E.C. acclarata al protocollo del Comune di Polignano a Mare al n. 36417/2019 del 09.10.2019, il Comitato ricorrente evidenziava che nel fondo interessato dalle opere di cui al permesso rilasciato alla Serim S.r.l. *"era presente un solco erosivo, ossia una lama, che partendo dalla SS 16 giungeva fino al mare, così come si evince dall'esame delle cartografie della zona che vengono"*

allegate all'istanza, e che tale lama risulterebbe essere stata, in gran parte, "tombata" tra il 2000 e il 2006".

Sulla base di tale segnalazione veniva avviata una articolata e complessa attività procedimentale volta alla revisione dei provvedimenti adottati che, tuttavia, all'atto pratico, si concludeva senza che vi fossero nuovi elementi da rivalutare.

In particolare ed in ultima analisi, la Conferenza di Servizi all'uopo convocata, all'esito di una vasta istruttoria, si concludeva con determinazione motivata del 17.12.2021 e trasmessa con nota prot. AOO_089/18597 del 22.12.2021, con la quale, al netto dello stralcio di talune opere già individuate e con le precisazioni già fornite dalla Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio, si decideva che *"resta valido ed efficace il PAUR già rilasciato"*.

In ragione di ciò, il dirigente *pro tempore ad interim* delle autorizzazioni ambientali, con determina del 4.08.2022, n. 277, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 89 del 11.08.2022 confermava in favore della Serim S.r.l. il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) per il progetto di *"Riqualificazione e valorizzazione dell'area Costa Ripagnola tramite recupero architettonico dei trulli a destinazione turistico-alberghiera, delle aree archeologiche e del sistema ambientale e vegetazionale e realizzazione di attrezzature per il tempo libero e la balneazione"* nel Comune di Polignano a Mare.

Avverso tali esiti procedimentali insorgevano i ricorrenti, impugnando i provvedimenti meglio indicati in epigrafe.

Con un primo motivo di ricorso i ricorrenti si dolevano dell'illegittimità degli atti impugnati per *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 27-bis, commi 7 e 8, del d.lgs. n° 152/06 - violazione e falsa applicazione degli artt. 2, commi da 9 a 9-quater, e dell'art. 2-bis della legge n° 241/90 - eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione."*

In tesi di parte ricorrente la determina dirigenziale con la quale la Regione Puglia avrebbe concesso il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale

(PAUR) in favore della Serim S.r.l. sarebbe stata illegittima perché affetta da vizio insanabile del procedimento amministrativo.

Ciò in quanto, secondo la visione fornita dai ricorrenti, la determina dirigenziale non sarebbe stata adottata rispettando i termini di chiusura del procedimento stabiliti per la Conferenza di Servizi, determinando l'illegittimità del provvedimento conclusivo.

Mediante il secondo motivo di ricorso i ricorrenti lamentavano l'illegittimità degli atti impugnati per *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 27-bis, comma 9, del d.lgs. n° 152/06 - violazione e falsa applicazione degli artt. 29-octies, 29-decies e 29-quattordices del d.lgs. n° 152/06 - violazione e falsa applicazione del comma 4 dell’art. 146 del d.lgs. n° 42/2004 - violazione e falsa applicazione dei commi 1 e 4 dell’art. 167, nonché dell’art. 181 del d.lgs. n° 42/2004 - eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.”*

Ulteriormente, i ricorrenti allegavano la violazione del comma 9 dell’art. 27-bis del D.Lgs. n. 152/06, il quale avrebbe in tesi previsto modalità specifiche di riesame delle autorizzazioni rilasciate ad esito della Conferenza di Servizi.

Secondo la lettura proposta dai ricorrenti, la Regione Puglia non avrebbe potuto confermare il precedente PAUR, ma avrebbe dovuto riprogrammare la procedura istruttoria finalizzata al rilascio di una nuova e differenzata autorizzazione paesaggistica.

Inoltre, i ricorrenti allegavano l'assenza, in sede di Conferenza di Servizi, del parere della Sezione Urbanistica regionale, la quale si sarebbe espressa al di fuori del predetto procedimento con propria autonoma nota.

I ricorrenti deducevano, quindi, che *“essendo venuto meno il parere comunale acquisito nel 2019 per concludere il PAUR e non essendo agli atti formali alcun parere urbanistico attestante la conformità urbanistica dell’intervento proposto, ad oggi il provvedimento n° 67/2019 (primo PAUR) è privo di qualsiasi provvedimento amministrativo che ne attesti la citata conformità.”*

In aggiunta, le parti ricorrenti allegavano l'assenza di una valutazione cumulativa degli impatti di due separati progetti promossi dalla medesima

società Serim S.r.l. nel territorio di Polignano a Mare.

Per i difensori del Comitato ricorrente *“tale valutazione di cumulo doveva essere svolta nell’ambito del riesame della procedura di rilascio del “nuovo” PAUR in quanto il titolo edilizio rilasciato a maggio 2019 per l’intervento in loc. Iazzi Vecchi concorre alla valutazione complessiva anche del carico urbanistico dell’area di interesse.”*.

Con terzo motivo di ricorso i ricorrenti si dolevano dell’illegittimità degli atti impugnati per *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 23 della legge regionale 03/07/2012 n° 18, così come sostituito dall’art. 52, comma 1, della l.r. n° 94/2017 - violazione e falsa applicazione della legge regionale n° 11/2001 - violazione e falsa applicazione degli artt. 21-septies, 21-opties e 21-nonies della legge n° 241/1990.”*.

In tesi di parte ricorrente, la prima procedura di verifica di assoggettabilità a V.I.A. sarebbe stata viziata da incompetenza, in quanto la data di presentazione della relativa istanza era antecedente alla data di emanazione del provvedimento n. 1441/2018.

L’incompetenza di detto provvedimento avrebbe minato, secondo gli interessati, la legittimità del PAUR/Valutazione di impatto ambientale di cui alla seconda procedura.

Ulteriormente, le parti ricorrenti adducevano che *“dalla lettura degli atti del procedimento di PAUR (e, segnatamente, della determinazione motivata di conclusione della conferenza dei servizi) e del provvedimento n° 199/2017 risulta che, per i profili VIA, l’intervento è stato ricondotto a due distinte categorie progettuali (entrambe contemplate dalle leggi di settore):*

- B.1. lett. n): parchi tematici;

- B.3. lett. c): progetti di riassetto urbano, compreso la costruzione di centri commerciali ed ipermercati, nonché la costruzione di parcheggi e aree attrezzate a parcheggio a carattere permanente con posti auto superiori a 350.”.

Per tali categorie, secondo la ricostruzione del dettato normativo fornito dai ricorrenti, la competenza V.I.A. per tale categoria progettuale sarebbe stata della Provincia (Città Metropolitana di Bari) e non della Regione Puglia, come avvenuto nel caso in esame.

Inoltre, in merito alla previsione dei posti auto per parcheggio, i ricorrenti lamentavano come il numero di posti auto realizzabili in esito al rilascio del provvedimento finale fosse stato circoscritto alla sola fruizione delle strutture ricettive, alterando la natura del progetto originario come cristallizzato nell'istanza di PAUR.

Per altro verso, i ricorrenti si dolevano anche dell'assenza di richiesta di permesso di costruire, inizialmente sollecitato dalla Serim S.r.l., ma successivamente non più ricompreso nel PAUR adottato.

Con ulteriore motivo di ricorso le parti ricorrenti lamentavano l'illegittimità degli atti impugnati per *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 26 delle nta del vigente p.r.g. - violazione e falsa applicazione dell'art. 16 della l.r. n° 56/1980 e s.m.i. - violazione e falsa applicazione dell'art. 5, comma 2, del d.m. n° 1444/1968 e s.m.i. - eccesso di potere per difetto d'istruttoria.”*.

Secondo la ricostruzione presentata dalla difesa dei ricorrenti, *“l'iniziativa interessa terreni ad uso agricolo prossimi alla costa, tipizzati dal P.R.G. del Comune di Polignano vigente, in parte come “Zone per attività primarie di tipo E2” (quindi aree individuate dal DM n° 1444/68, art. 2 comma 1 lett. e) - decreto attuativo della norma urbanistica fondamentale) e in parte come “Aree per le attrezzature di uso pubblico di interesse generale - Fp parco urbano/regionale”*.

La disciplina urbanistica delle “Zone per attività primarie di tipo E2” è stabilita dall'art. 26 delle NTA del medesimo P.R.G., mentre quella relativa “Aree per le attrezzature di uso pubblico di interesse generale - Fp parco urbano/regionale” è stabilita dall'art. 19 delle NTA del P.R.G.”.

Conseguentemente, in tesi attorea, il progetto presentato da Serim S.r.l. avrebbe dovuto essere oggetto di variante al Piano Regolatore Generale vigente, poiché le NTA *“Zone per attività primarie di tipo E2”* avrebbero consentito per gli edifici esistenti unicamente interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria e restauro conservativo.

Con quinto motivo di ricorso i ricorrenti lamentavano l'illegittimità degli atti impugnati per *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 26 delle nta del vigente p.r.g. -*

violazione e falsa applicazione degli artt. 18 e 19 del regolamento comunale di Polignano a Mare - eccesso di potere per difetto di istruttoria.”.

In tesi di parte ricorrente, dall'esame degli elaborati tecnici di progetto sarebbero emerse criticità edilizie che avrebbero minato l'ammissibilità urbanistica del progetto complessivo.

In linea con tale assunto, gli attori rievocavano l'assenza di uno specifico parere urbanistico del competente Ufficio Regionale.

Con ultimo motivo di ricorso i ricorrenti si dolevano dell'illegittimità degli atti impugnati per *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 140, comma 2, del d.lgs. n° 42/2004 - violazione e falsa applicazione dell'art. 77, comma 1, lett. c) delle nta del p.p.t.r. - violazione e falsa applicazione dell'art. 79, comma 1, punto 1.3, lett. a) delle nta del p.p.t.r. - violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della l.r. 27/07/2001 n° 20 - eccesso di potere per difetto d'istruttoria e di motivazione.”.*

Mediante tale ultimo motivo di ricorso, i ricorrenti si dolevano del fatto che, nell'ambito della Conferenza di Servizi, erano stati ignorati tutta una serie di vincoli e regimi giuridici-vincolistici, di rango paesaggistico-costituzionale, insistenti anche sui manufatti in pietra ivi insediati.

Il ricorso concludeva che *“dato il mutamento del progetto originario per effetto delle prescrizioni regionali, in particolare la parte relativa al parco archeologico, la Regione Puglia avrebbe dovuto accertare che le stesse hanno costituito una modifica sostanziale dell'iniziale progetto, con ciò determinando l'avvio di un nuovo procedimento amministrativo di cui si è detto in precedenza.”.*

Con atto di costituzione depositato in Segreteria in data 6.12.2022, si costituivano in giudizio il Ministero della Cultura, il Ministero della Cultura - Direzione Regionale per i Beni Archeologici e Paesaggistici della Puglia, la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la città metropolitana di Bari, la Capitaneria di Porto di Bari, il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili - ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, l'Agenzia delle Dogane di Bari, l'Autorità di Bacino Interregionale della Puglia, chiedendo, con atto di stile, il rigetto della domanda proposta.

Successivamente, con atto depositato in Segreteria in data 9.12.2022, si costituiva in giudizio il Gruppo di Intervento Giuridico - ODV - Associazione di Protezione Ambientale, chiedendo, anch'essa con atto di stile, l'accoglimento del ricorso proposto dagli interessati.

Con memoria di costituzione depositata in Segreteria in data 6.02.2023, si costituiva in giudizio la società controinteressata Serim S.r.l., svolgendo mere difese con le quali chiedeva la declaratoria di inammissibilità ed il rigetto integrale del ricorso introduttivo.

Con memoria depositata in Segreteria in data 9.03.2023, i ricorrenti chiedevano al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia la sospensione in via cautelare dei provvedimenti impugnati, allegando la fondatezza della domanda proposta ed il *periculum in mora* derivante dal potenziale inizio dei lavori sull'area interessata dai provvedimenti impugnati.

Con memoria difensiva depositata in Segreteria in data 31.03.2023, la società Serim S.r.l. contestava *in toto* la fondatezza della domanda proposta e la sussistenza del *periculum in mora*. In particolare, la società controinteressata eccepiva la carenza di interesse e legittimazione ad agire dei ricorrenti e contestava analiticamente i motivi di ricorso così come formulati nell'atto introduttivo del giudizio.

Con ordinanza cautelare pubblicata in data 5.04.2023, successivamente all'udienza in camera di consiglio tenutasi in data 4.04.2023, il Tribunale Amministrativo Regionale in epigrafe riteneva *“ad un sommario esame proprio della presente fase, che l'istanza cautelare così come introdotta non appare essere assistita da un sufficiente fumus boni iuris;*

Ritenuto, infatti, che non sembra possibile formulare prima facie una prognosi favorevole in punto di ipotizzato accoglimento del gravame, in quanto le eccezioni preliminari di rito e di merito formulate dalla controinteressata Serim S.r.l. appaiono fondate sia sul piano della carenza di interesse, che su quello della tardività dell'impugnativa, che su quello della carenza di legittimazione attiva”.

Di conseguenza, l'istanza cautelare così come formulata dalle parti ricorrenti veniva respinta.

Con atto di costituzione depositato in Segreteria in data 18.05.2023, si costituiva in giudizio la Regione Puglia, chiedendo l'integrale rigetto della domanda attorea.

Con atto di appello cautelare, i ricorrenti impugnavano la menzionata ordinanza dinanzi al Consiglio di Stato affinché si pronunciasse sulla sospensione dei provvedimenti impugnati.

Con ordinanza cautelare n. 2377, pubblicata in data 12.06.2023, il Consiglio di Stato statuiva che *“Ritenuto, invece, che il pregiudizio allegato con l'istanza cautelare e riproposto nell'appello in esame (cfr. pagina 26), correlato all'irreversibile modificazione che potrebbero subire i luoghi di causa, risulta ictu oculi sussistente e di immediata evidenza; Ritenuto, pertanto, che nel bilanciamento fra i contrapposti interessi, si ritiene preminente quello al mantenimento della res adhuc integra [...] Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia trasmessa al Tar per la sollecita fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm.”*, in tal modo determinando la sospensione dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo.

Con atto depositato in Segreteria in data 20.07.2023, il Gruppo di Intervento Giuridico presentava memoria *ex art. 73 c.p.a.*, richiamando l'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato.

Al riguardo, il comitato enfatizzava la distinzione tra atto meramente confermativo ed atto confermativo. *“A tale scopo, richiama l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 2377/2023 del 12 giugno 2023, evidenziando che nel caso de quo la delibera n. 277 del 4 agosto 2022, è atto di conferma in senso proprio e non confermativo, in quanto adottata all'esito di una nuova istruttoria e di una rinnovata ponderazione degli interessi, e pertanto caratterizzata anche da una nuova motivazione. In quanto tale, è suscettibile di autonoma impugnazione.”*

Nell'ambito delle memorie depositate in Segreteria, in data 20.07.2023 la Regione Puglia contestava i motivi di ricorso presentati dalle parti ricorrenti,

argomentando in contrasto a quanto esposto nell'atto introduttivo del giudizio.

In data 25.07.2023, il Comitato ricorrente depositava in Segreteria atto a mente del quale reiterava le argomentazioni poste a fondamento dei motivi di ricorso enucleati nella memoria introduttiva.

Successivamente, in data 26.07.2023, la società controinteressata depositava in Segreteria memoria, attraverso la quale presentava eccezioni di inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza di interesse ad agire e legittimazione ad agire dei ricorrenti, nonché tardività del ricorso.

Seguiva, da ultimo, scambio di memorie di replica da parte del Comitato ricorrente e della società controinteressata Serim S.r.l.

All'udienza pubblica del 26.09.2022, sentite le parti, la causa era definitivamente trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso in punto di fatto, preliminarmente al merito, il ricorso introduttivo del giudizio deve essere dichiarato inammissibile.

In primo luogo, difettano in capo ai ricorrenti i requisiti dell'interesse ad agire e della legittimazione ad agire.

Ciò in quanto, come evidenziato ampiamente negli atti difensivi dell'impresa controinteressata e della Regione Puglia, la determinazione n. 277/2022 si limita a prendere atto che il PAUR 2019 resta valido ed efficace, di talché le opere, sul piano amministrativo, restano formalmente e sostanzialmente autorizzate dal provvedimento unico originario.

Sul punto, in linea di stretto diritto, appare rilevante la distinzione tra atto confermativo e atto meramente confermativo.

In proposito, il Consiglio di Stato ha statuito che *“Come è noto, la differenza fra la conferma e l'atto meramente confermativo consiste in questo: la conferma consegue ad un completo riesame della fattispecie e ad una nuova valutazione, all'esito dei quali si adotta un nuovo atto di contenuto identico a quello originario; l'atto meramente confermativo è invece quello che richiama il contenuto di un precedente provvedimento, limitandosi a dichiarare che*

esso esiste, e quindi senza alcuna nuova istruttoria o nuova valutazione degli elementi di fatto e di diritto già considerati in precedenza.

La distinzione rileva sul piano processuale: la conferma si sostituisce integralmente al precedente provvedimento, e risulta autonomamente impugnabile da parte dell'interessato; l'atto meramente confermativo non è invece impugnabile, perché privo di efficacia lesiva propria: in tal senso, fra le molte C.d.S. sez. IV 27 gennaio 2017 n. 357 e sez. VI 17 dicembre 2007 n. 6459.” (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, sentenza n. 3513 del 17.7.2017).

Con l'atto di conferma, l'Amministrazione precedente provvede a svolgere una rinnovata valutazione e ponderazione, un riesame della situazione che aveva condotto al precedente provvedimento; invece, ricorre l'atto meramente confermativo nel caso in cui è ribadita la decisione assunta nell'atto precedente, senza alcuna rivalutazione degli interessi, né nuovo apprezzamento dei fatti sostanziali.

Col provvedimento di conferma, dunque, si procede ad un riesame della precedente decisione già adottata, valutando nuovamente gli elementi di fatto acquisiti ovvero acquisendone di nuovi, come pure ponderando una seconda volta gli interessi coinvolti.

Il provvedimento di conferma si configura dunque come esito di un procedimento di secondo grado, senza che rilevi il fatto che la decisione assunta coincida perfettamente con quella contenuta nel precedente provvedimento, perché quel che conta è che essa sia il frutto di un rinnovato esercizio del potere amministrativo sul fulcro decisorio della questione.

In altri termini, sollecitata, in entrambi i casi, a riaprire il procedimento da un'istanza esterna, l'Amministrazione con l'atto meramente confermativo dà una risposta negativa non riscontrando valide ragioni di riapertura del procedimento concluso con la precedente determinazione, laddove con il provvedimento di conferma dà una risposta positiva, riapre il procedimento e adotta una nuova determinazione; di conseguenza solo nel caso del provvedimento di conferma in senso proprio vi è un procedimento e, all'esito

di questo, un nuovo provvedimento, sia pure di contenuto identico al precedente (in termini, tra le tante, Cons. Stato, Sez. IV, 7 maggio 2021, n. 3579; Cons. Stato, Sez. V, 25 gennaio 2022, n. 491).

Nel caso di specie è evidente come la seconda Conferenza di Servizi si sia meramente limitata a prendere atto che il PAUR adottato nel 2019 restava perfettamente valido ed efficace nelle sue componenti originarie e nel suo fulcro decisivo sostanziale.

Dalla documentazione versata in atti non si evince, infatti, la riapertura di alcuna attività istruttoria dalla quale siano emersi nuovi e diversi profili di lesività rispetto all'originario e precedente PAUR del 2019.

Di conseguenza, in assenza di una qualche forma di nuova lesione all'interesse sostanziale di cui si fanno difensori gli interessati rispetto all'assetto provvedimentale pregresso, non può riconoscersi ai medesimi alcun plausibile interesse processuale all'annullamento del provvedimento impugnato, da quest'ultimo derivando unicamente la "riemersione" del precedente PAUR e null'altro.

A tal proposito, peraltro come evidenziato in atti dalla difesa della società Serim S.r.l., i ricorrenti erano palesemente a conoscenza del rilascio del PAUR n. 67 del 28.03.2019, avendo inoltrato plurime segnalazioni nel corso degli anni con le quali avevano contestato plurimi profili di legittimità dei provvedimenti in esso epitomati.

Pertanto, stante detta sicura conoscenza pregressa del provvedimento in questione, tutte le doglianze sollevate in questo giudizio nei confronti del PAUR n. 67 del 28.03.2019 e dei relativi atti prodromici devono essere qualificate come irricevibili perché manifestamente tardive.

Ad ogni modo, la domanda proposta in questa sede deve ritenersi altresì inammissibile per evidente carenza, in capo agli asseriti interessati, di ogni realistica legittimazione ad agire.

Dagli atti di causa si evince come il Comitato ricorrente è stato costituito di recente - ossia solo in data 4.09.2020 - e tutti gli aderenti sono cittadini

residenti in Bari, a decine di chilometri dall'area di Costa Ripagnola.

Tali circostanze palesano la oggettiva carenza di legittimazione ad agire in capo al Comitato alla luce dei notori criteri sanciti in proposito dalla giurisprudenza: *“per la legittimazione ad agire dei Comitati spontanei a tutela di interessi collettivi deve sussistere una previsione statutaria del Comitato che qualifichi questo obiettivo di protezione come compito istituzionale dell'ente. Il Comitato deve avere consistenza organizzativa, adeguata rappresentatività e collegamento stabile con il territorio ove svolge l'attività di tutela degli interessi collettivi e non deve essere stato costituito al solo fine di impugnare singoli atti.”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 17 marzo 2022, n. 1937; Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 438).

Per quanto in particolare concerne il sig. Lomelo, ricorrente in qualità di soggetto privato, il fatto che egli risieda a Polignano a Mare, in via San Vito n. 49/A (ovvero nel centro cittadino), e quindi a diversi chilometri di distanza dal sito in cui verrà realizzato il progetto nega *de facto* la legittimazione ad agire in capo allo stesso, per assenza anche nel suo caso del criterio della *vicinitas*.

Ulteriormente, parte ricorrente non ha debitamente provato il pregiudizio ambientale oggettivo che deriverebbe materialmente dalle opere oggetto dei provvedimenti impugnati.

Come chiarito da recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, va *“... riaffermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione ...”* essendo quindi *“... necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato”* (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 9.12.2021, n. 22).

In particolare, non è stato chiarito, nel caso in esame, come ed in che modo il limitato intervento di riqualificazione oggetto dell'iniziativa della società controinteressata - di natura conservativa dell'edificato e senza incremento di volumetria - finisca materialmente per incidere sui valori ambientali e paesaggistici astrattamente tutelati dal Comitato ricorrente.

Ad abundantiam, si consideri che sull'altrettanto vasto versante penale del contenzioso in esame sono da ultimo sopraggiunte:

- l'ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Bari, dott. Battista, in data 25.7.2023, con cui, con motivazione alquanto diffusa ed esauriente, è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale pendente, ritenendo infondate tutte le contestazioni sollevate nei confronti dell'intervento della Serim;
- la richiesta di archiviazione della Procura della Repubblica di Bari a firma dei dott. Rossi, Coccioli e Baldo Pisani in data 22.5.2023, in relazione ad ulteriori esposti parimenti presentati in sede penale.

Alla luce di quanto evidenziato, il ricorso promosso dalle parti ricorrenti deve ritenersi irricevibile per tardività, oltre che inammissibile per carenza di interesse ad agire e di legittimazione attiva in capo ai proponenti.

Da ultimo, in considerazione della elevata conflittualità sviluppatasi fra le parti, dell'articolato pluralismo delle stesse e della complessità dell'*iter* procedimentale determinatosi nel caso in esame, si ritengono sussistere i presupposti di legge per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, Sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara irricevibile ed inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Alfredo Giuseppe Allegretta, Consigliere, Estensore

Lorenzo Ieva, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Alfredo Giuseppe Allegretta

Orazio Ciliberti

IL SEGRETARIO