

**BENI CULTURALI, PAESAGGISTICI E AMBIENTALI: Consiglio di Stato - Sezione Quarta
- Sentenza 22 luglio 2025, n. 6497.**

1. Beni culturali, paesaggistici e ambientali– Adeguamento strumenti urbanistici alla pianificazione paesaggistica – Verifica ministeriale -Necessità -Effetti: parere della soprintendenza, da vincolante, in obbligatorio non vincolante.

1. Ai sensi dell'art. 146, comma 5 del d.lgs. 22 gennaio 2024, n. 42, la verifica ministeriale sullo strumento urbanistico locale, adeguato alle prescrizioni d'uso contenute negli atti di pianificazione paesaggistica, costituisce una fase aggiuntiva alla fase di predisposizione e adozione dell'adeguamento degli strumenti urbanistici, essenziale per la degradazione della portata del parere della soprintendenza, da vincolante, in obbligatorio non vincolante. (1).

Il Consiglio di Stato non ha al riguardo condiviso il ragionamento seguito dal primo giudice che aveva ritenuto non necessario il controllo ministeriale successivo alla chiusura del procedimento di adeguamento dello strumento urbanistico per avere Il Ministero partecipato alle conferenze di servizi di copianificazione, in quanto contrastante con il dato normativo e le prescrizioni del PTR pugliese riferite alla disciplina, nel dettaglio, del procedimento di adeguamento dei piani urbanistici comunali e provinciali al piano paesaggistico.

2. Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Soprintendenza– Struttura amovibile in fascia costiera -Destinazione ad attività commerciale suscettibile di fruizione tutto l'anno – Parere negativo– Legittimità

2. Non è affetto da deficit istruttorio e motivazionale il parere negativo della soprintendenza, reso in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, relativamente ad una struttura in fascia costiera, motivato anche in ragione del rilievo che la struttura progettata (un bar/ristorante con parcheggio), sebbene amovibile, di fatto non si presta a essere rimossa a seguito del periodo estivo, ospitando un'attività commerciale suscettibile di fruizione tutto l'anno, per cui determina una trasformazione definitiva del paesaggio, anche alla luce del consequenziale influsso antropico. (2).

In motivazione la sentenza ha precisato che il parere negativo era motivato anche in relazione all'alterazione della fisionomia di una fascia costiera caratterizzata dall'assoluta preponderanza di elementi naturali e da strutture rurali, salvi inserimenti moderni prevalentemente realizzati prima dell'intervento di normative adottate a specifica tutela del paesaggio, e al fatto che l'intervento introduceva un elemento di disturbo al godimento del panorama, specialmente dalle due strade di valenza paesaggistica che permettevano di raggiungere l'area di intervento.

3. Beni culturali, paesaggistici e ambientali – Soprintendenza – Parere – Annullabilità per eccesso di potere e disparità di trattamento – Esclusione -Ragioni.

3. Ai fini dello scrutinio della legittimità del parere soprintendenziale non rilevano le autorizzazioni paesaggistiche rilasciate in relazione ad altre strutture, anche finitime, in considerazione del margine di apprezzamento rimesso all'autorità e alla specificità dei casi concreti per cui il giudizio di compatibilità paesaggistica normalmente non è comparabile con altri giudizi già operati e in quanto l'eccesso di potere per disparità di trattamento è configurabile solo sul presupposto dell'identità assoluta della situazione presa a confronto, il cui onere probatorio ricade sulla parte ricorrente. (1).

(1) Conformi: Quanto alla prima parte della massima: Cons. Stato, sez. VI, 24 ottobre 2008, n. 5267 e 8 agosto 2000, n. 4345; quanto alla seconda parte: Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2021, n. 5508; sez. III, 2 novembre 2019, n. 7478.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Gioka.Re. s.s. e del Comune di Monopoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2025 il Cons. Martina Arrivi e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato il 1° marzo 2025 e depositato il 3 marzo 2025, il Ministero della cultura ha appellato la sentenza del T.A.R. Puglia, sede di Bari, n. 1297 del 17 dicembre 2024, notificata all'ente appellante il 7 gennaio 2025, con la quale è stato accolto un ricorso proposto dalla società Gioka.Re. s.s. avverso il diniego, espresso dal Comune di Monopoli, di un'autorizzazione paesaggistica ex art. 146 d.lgs. 42/2004 e avverso il presupposto parere sfavorevole al progetto, emesso dalla Soprintendenza per l'archeologia, le belle arti e il paesaggio per la Città metropolitana di Bari.

Gioka.Re. s.s. aveva presentato al Comune di Monopoli un'istanza di autorizzazione paesaggistica alla realizzazione, in un sito ricadente nelle aree di notevole interesse pubblico della zona della fascia costiera e delle lame sita nei comuni di Polignano a mare e di Monopoli, di una struttura produttiva precaria e amovibile a servizio della balneazione, con somministrazione di alimenti e bevande (bar e ristorante, con parcheggio). A seguito del parere favorevole della Commissione locale per il paesaggio del Comune di Monopoli, l'istanza è stata sottoposta all'esame della Soprintendenza per l'archeologia, le belle arti e il paesaggio per la Città metropolitana di Bari, la quale, previo preavviso di rigetto e acquisizione delle osservazioni della società istante, ha espresso il proprio parere contrario, con atto del 28 giugno 2023. Il Comune di Monopoli si è adeguato a tale parere, ritenendolo vincolante in forza dell'art. 146, co. 5, d.lgs. 42/2004 e, pertanto, con determina n. 1072 del 27 luglio 2023, ha concluso il procedimento in termini di definitivo diniego dell'autorizzazione paesaggistica. Gioka.Re. s.s. ha impugnato il parere della Soprintendenza e il diniego del Comune dinanzi al T.A.R. Puglia, che ha accolto il gravame. Il giudice ha ritenuto fondato, in via assorbente, il primo motivo di ricorso, con il quale si deduceva che, dal momento che il Comune di Monopoli aveva adeguato il proprio strumento urbanistico al piano paesaggistico territoriale regionale, il parere della Soprintendenza era da considerarsi non più vincolante, ma obbligatorio non vincolante, secondo quanto stabilito dall'art. 146, co. 5, d.lgs. 42/2004. Il giudice ha rilevato che la declassificazione del parere, da vincolante a obbligatorio non vincolante, non fosse ostacolata dal fatto che l'adeguamento dello strumento urbanistico non era ancora stato sottoposto a verifica da parte del Ministero della cultura, come prescritto dalla norma citata, in quanto tale Ministero aveva partecipato, nella cd.

conferenza di copianificazione, alla procedura di adeguamento e aveva così avuto modo di esprimersi sulla conformità delle previsioni urbanistiche locali alla pianificazione paesaggistica regionale.

Nell'unico motivo di appello, il Ministero della cultura ha lamentato la violazione dell'art. 146, co. 5, d.lgs. 42/2004, rilevando che la verifica ministeriale circa l'intervenuto adeguamento del piano comunale, coessenziale alla derubricazione del parere della Soprintendenza da vincolante a obbligatorio non vincolante, non potesse essere surrogata dalla partecipazione del Ministero alla conferenza di copianificazione propedeutica all'adeguamento stesso.

2. Si è costituito il Comune di Monopoli, a sostegno dell'appello ministeriale.

3. Ha resistito in giudizio la società Gioka.Re. s.s., che, preliminarmente, ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per carenza di interesse, poiché la sentenza non ha annullato atti della Soprintendenza, ma solo il provvedimento conclusivo del procedimento, adottato dal Comune di Monopoli, per cui il Ministero della cultura non potrebbe considerarsi una parte soccombente in giudizio. La società ha eccepito, inoltre, l'inammissibilità della costituzione del Comune, poiché soggetto cointeressato all'appello e legittimato in proprio a impugnare la sentenza. Nel merito, la società ha dedotto l'infondatezza dell'appello e ha riproposto, ai sensi dell'art. 101, co. 2, cod. proc. amm., i motivi del ricorso di primo grado dichiarati assorbiti dal T.A.R.

4. Con ordinanza n. 1207 del 28 marzo 2025 è stata sospesa l'esecutività della sentenza appellata, in accoglimento della domanda cautelare proposta dal Ministero della cultura.

5. La causa è, infine, passata in decisione all'udienza pubblica del 5 giugno 2025, in vista della quale le parti hanno depositato memorie e repliche.

6. Va respinta l'eccezione di inammissibilità dell'appello sollevata dalla difesa della società appellata. La sentenza di primo grado, pur non avendo annullato il parere negativo reso dalla Soprintendenza nel procedimento *a quo*, lo ha comunque degradato ad atto non vincolante, rendendolo, perciò, superabile dal Comune in sede di riedizione del potere autorizzativo. In questi termini, la sentenza ha impattato negativamente sull'interesse paesaggistico facente capo al Ministero della cultura, che, pertanto, deve considerarsi parte soccombente nel primo grado di giudizio.

7. Nel merito, l'appello è fondato, con assorbimento di ogni altro profilo preliminare.

L'art. 146 d.lgs. 42/2004, dedicato all'autorizzazione paesaggistica, al co. 5 così dispone: *«Sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la regione, dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'articolo 143, commi 4 e 5. Il parere del Soprintendente, all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d), nonché della positiva verifica da parte del Ministero su richiesta della*

regione interessata, dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, assume natura obbligatoria non vincolante ed è reso nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti, decorsi i quali l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione». La norma, quindi, prevede che il parere della Soprintendenza del Ministero della cultura sulla compatibilità paesaggistica dell'intervento si tramuti, da vincolante, in obbligatorio non vincolante soltanto se lo strumento urbanistico locale venga adeguato alle prescrizioni d'uso contenute negli atti di pianificazione paesaggistica, nonché all'esito della verifica dell'intervenuto adeguamento, demandata al Ministero su richiesta della regione interessata. È evidente, quindi, che la verifica ministeriale costituisce una fase aggiuntiva alla fase di predisposizione e adozione dell'adeguamento e che essa è essenziale per la degradazione della portata del parere della Soprintendenza.

La sentenza di primo grado ha ritenuto che la verifica, che nel caso di specie non è stata eseguita, fosse assorbita dalla partecipazione del Ministero al procedimento di redazione dell'adeguamento del piano urbanistico del Comune di Monopoli al piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia (PPTR). Il Ministero ha difatti partecipato alle sedute della conferenza di servizi di copianificazione, prevista dall'art. 97 delle norme tecniche di attuazione del PPTR ai fini dell'adozione delle prescrizioni di adeguamento degli strumenti urbanistici locali, condividendo le modifiche apportate al piano urbanistico di Monopoli. Pertanto, un'ulteriore verifica postuma del Ministero sarebbe un'inutile formalità.

L'argomentazione non è condivisibile, poiché non in linea con il dato normativo, che prescrive che, ai fini della derubricazione del parere propedeutico all'autorizzazione paesaggistica, occorre un controllo ministeriale successivo alla chiusura del procedimento di adeguamento dello strumento urbanistico. La conclusione si ricava, oltre che dall'art. 146, co. 5, d.lgs. 42/2004, dall'art. 97 delle norme tecniche di attuazione del PPTR pugliese, norma che disciplina, nel dettaglio, il procedimento di adeguamento dei piani urbanistici comunali e provinciali al piano paesaggistico. L'art. 97, dopo aver prescritto che *«i Comuni e le Province adeguano i propri piani urbanistici generali e territoriali alle previsioni del PPTR entro un anno dalla sua entrata in vigore»* (co. 1), stabilisce che:

- *«il procedimento di adeguamento [...] ha avvio con l'adozione, da parte dell'Ente locale di una proposta di adeguamento del Piano al PPTR. Tale proposta è tempestivamente trasmessa dall'Ente locale alla Regione, alla Provincia o ai Comuni interessati, al Ministero, nonché a tutti gli altri Enti competenti volta per volta individuati, al fine di condividere e approfondire alla scala locale le conoscenze, gli obiettivi e le disposizioni normative del PPTR ed acquisirne i rispettivi pareri»* (co. 3);

- «Entro il termine di 90 giorni dalla trasmissione della proposta di adeguamento l'Ente locale convoca una conferenza di co-pianificazione, nella forma di Conferenza di Servizi ai sensi della L. 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i., per condividere gli approfondimenti operati alla scala locale delle conoscenze, degli obiettivi e delle disposizioni normative del PPTR. [...] Alla conferenza partecipano, oltre che la Regione, la Provincia o il Comune interessato, gli uffici ministeriali competenti ai sensi del Codice e tutti gli altri enti competenti volta per volta individuati» (co. 4);
- «Il parere del Ministero è obbligatorio e vincolante per i beni paesaggistici» (co. 5);
- «Se [...] la Conferenza si pronuncia favorevolmente in merito all'adeguamento della proposta di cui al comma 3, la Regione rilascia il parere di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 96 co. 1 lett. a) sul Piano ed il Sindaco o il Presidente della Provincia, entro i successivi trenta giorni, ne propongono al Consiglio l'approvazione in conformità seguendo le procedure previste dalla specifica normativa applicabile al piano stesso» (co. 7);
- «Entro il termine di 60 giorni dall'approvazione di cui al co. 7 da parte del Consiglio comunale o provinciale, su richiesta della Regione, il Ministero, verificato positivamente l'adeguamento del piano urbanistico generale e territoriale al PPTR, rilascia il parere previsto dall'art. 146, co. 5 del Codice ai fini della non vincolatività del parere obbligatorio del Soprintendente nel procedimento dell'autorizzazione paesaggistica» (co. 8).

La prescrizione, dunque, prevede un duplice intervento del Ministero della cultura nell'ambito dell'adeguamento degli strumenti urbanistici locali: in prima battuta, esso partecipa alla conferenza di copianificazione propedeutica all'adozione delle modifiche dei piani, esprimendo un parere obbligatorio e vincolante (art. 97, co. 7); a seguito dell'approvazione comunale (o provinciale) degli adeguamenti, su richiesta della Regione Puglia, il Ministero è chiamato a verificare, coerentemente con quanto stabilito dall'art. 146, co. 5, d.lgs. 42/2004 e, specificamente, «ai fini della non vincolatività del parere obbligatorio del Soprintendente nel procedimento dell'autorizzazione paesaggistica», che l'adeguamento sia stato eseguito conformemente agli esiti dell'istruttoria (art. 97, co. 8). Dal momento che l'impianto normativo tiene distinti i due momenti di interlocuzione con il Ministero, non è possibile considerare la verifica postuma assorbita dalla partecipazione dell'ente alla conferenza di copianificazione.

Nel caso di specie, poiché il piano urbanistico di Monopoli non è stato sottoposto a verifica ministeriale all'esito del procedimento di adeguamento al PPTR, il parere della Soprintendenza per l'archeologia, le belle arti e il paesaggio per la Città metropolitana di Bari, reso nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica dell'intervento proposto da Gioka.Re. s.s., manteneva la sua efficacia vincolante. Correttamente, quindi, il Comune di Monopoli si è adeguato alla valutazione negativa resa dall'organo ministeriale e ha rigettato l'istanza della società.

8. Occorre, a questo punto, scrutinare i motivi del ricorso di primo grado dichiarati assorbiti dal T.A.R. e riproposti dalla società Gioka.Re. s.s. in grado di appello, i quali si appuntano sull'allegata illegittimità del parere sfavorevole della Soprintendenza.

9. Con un primo motivo (*«VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 9, 97 COST. – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 L. N. 241/1990, NONCHÉ DELL'ART. 10BIS – DIFETTO DI MOTIVAZIONE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 146 D.LGS. 42/2004 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 45 DELLE NTA DEL P.P.T.R., NONCHÉ DELL'ART. 9.14 DELLE NTA DEL PUG DEL COMUNE DI MONOPOLI – MALGOVERNO DELLE NORME LEGISLATIVE E REGOLAMENTARI ANZIDETTE - CARENZA DI ISTRUTTORIA – VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E RAGIONEVOLEZZA – ERRONEA PRESUPPOSIZIONE IN FATTO E IN DIRITTO – ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ILLOGICITÀ E SCONFINAMENTO»*), la società, odierna appellata, lamenta che il parere della Soprintendenza per l'archeologia, le belle arti e il paesaggio per la Città metropolitana di Bari si fondi su una motivazione stereotipata e precostituita e che sia privo di una reale valutazione circa la compatibilità paesaggistica dell'intervento proposto. La società si duole, inoltre, del fatto che l'amministrazione abbia utilizzato, come parametri di valutazione del progetto, solo gli "indirizzi di tutela" del PPTR pugliese, i quali consisterebbero in clausole generali aventi mero valore orientativo, e non anche le "prescrizioni d'uso", ossia uniche le prescrizioni aventi portata conformativa della proprietà dei suoli. La sola prescrizione d'uso che viene ad evidenza nella fattispecie sarebbe quella contenuta all'art. 9.14.3, lett. b.3) e b.4), la quale ammette, nei territori costieri della fascia A (ove si colloca l'intervento proposto da Gioka.Re. s.s.), la realizzazione di attrezzature di facile amovibilità per la balneazione e altre attività connesse al tempo libero, nonché di aree di sosta e parcheggio, prescrizione che sarebbe pienamente rispettata nella fattispecie.

Il motivo è infondato.

Il parere (doc. 20 depositato da parte ricorrente in primo grado), lungi dal recare una motivazione apodittica e standardizzata, contiene l'approfondita analisi dello specifico impatto dell'opera sul territorio circostante ed evidenzia che la struttura progettata (un bar/ristorante con parcheggio) altera la fisionomia di una fascia costiera caratterizzata dall'assoluta preponderanza di elementi naturali e da strutture rurali, salvi inserimenti moderni prevalentemente realizzati prima dell'intervento di normative adottate a specifica tutela del paesaggio, e introduce un elemento di disturbo al godimento del panorama, specialmente dalle due strade di valenza paesaggistica che permettono di raggiungere l'area di intervento. In termini, per quanto qui di interesse: *«Il lotto infatti è un'area libera tra le tante strisce di terra che connotano il contesto costiero a sud di Monopoli e a nord di Capitolo, destinate ad incolto o a colture orticole, come testimoniato dalla presenza di manufatti rurali in pietra a pseudo*

cupola o casini rurali che, in maniera puntuale, ancora insistono a presidio dei fondi rurali. Non si tratta pertanto di area periurbana come riportato dal progettista nella relazione paesaggistica, ma di territorio rurale interessato in maniera sporadica da costruzioni per la villeggiatura realizzate in epoche in cui il paesaggio costiero non era stato ancora sottoposto alla tutela della L.R. 56/80 o interessate da ampliamenti più recenti, per i quali le recenti norme sopravvenute hanno richiesto, nell'ambito di più recenti titoli edilizi, ai fini della riqualificazione del contesto trasformato prima della tutela paesaggistica, opere di disimpermeabilizzazione, rinverdimenti, restituzione di aree a verde, lì dove cementate o interessate da superfetazioni. Il terreno oggetto di intervento infatti partecipa, di contro, ad un più ampio sistema di paesaggio dove le componenti prevalenti (geomorfologiche, idrologiche, rurali, storico culturali), nella reciproca interazione, restituiscono a vasta scala quel valore paesaggistico ambientale solo parzialmente compromesso da moderne aggiunte, percepibili anche a distanza da chi frequenta e percorre la viabilità pubblica o fruisce del contesto costiero dai lotti attigui. [...] Si confermano le valutazioni sulla percezione delle trasformazioni del preavviso di diniego non producendo le osservazioni elementi di analisi valutabili. Si conferma pertanto: "L'area rientra nel "luogo panoramico" dell'Abazia di Santo Stefano, UC delle componenti percettive, individuato dal recente adeguamento, che inquadra il contesto compreso tra il sistema di incisioni carsiche che si estende dal Torrente lama di Marga, che prosegue dal torrente Giordano Santa Cecilia dopo un interrimento tra le due strade via Procaccia e via Pagano, alla lama di Santo Stefano e che conservano elementi di paesaggio rurali meritevoli di conservazione, liberi da trasformazioni di tipo produttivo o residenziale turistico e dalle artificializzazioni connesse con l'esercizio di attività produttive e turistiche, che la proposta attività di ristorazione e somministrazione e annessa area a parcheggio diversamente introduce, risultando pertanto in contrasto con le norme di tutela. L'area risulta traguardabile sia attraverso la strada a valenza paesaggistica (UCP Componenti percettive) via Procaccia, che corre parallelamente alla costa, che quella trasversale strada a valenza paesaggistica di Cella Santo Stefano, essendo inserita entro porzione di territorio pseudo pianeggiante libero da ingombri che consente ampie aperture di visuale a distanza e da scorci ravvicinati. Per quanto sopra, in considerazione della presenza con continuità di lotti contigui liberi da trasformazione, fondamentale valore assume l'assenza di ingombri percettivi che possano compromettere le visuali e il riconoscimento dei valori paesaggistici dichiarati di notevole interesse pubblico. I manufatti proposti e l'area a parcheggio posta a valle della visibilità litoranea costituiscono pertanto detrattori di paesaggio, in grado di compromettere i valori percettivi del contesto come giunto fino a noi"».

Il parere evidenzia, inoltre, che, anche se la struttura progettata è amovibile, di fatto non si presta a essere rimossa a seguito del periodo estivo, ospitando un'attività commerciale suscettibile di fruizione

tutto l'anno e indipendentemente dalla balneazione, per cui determina una trasformazione definitiva del paesaggio; l'impatto sul territorio è giudicato negativo anche alla luce dell'influsso antropico, stimato in circa 275 visitatori al giorno: *«L'intervento si identifica quale trasformazione dell'uso rurale dell'area in area produttivo $\neg$ commerciale essendo proposta, all'interno di un'area libera a verde lungo la Lama di Marga, facente parte della fascia di tutela A dei Paesaggi Rurali (PAE RUR I), una struttura per l'esercizio di somministrazione di alimenti e bevande (bar e ristorante) e un parcheggio. Non risulta infatti che l'intervento sia funzionale a garantire servizi per la balneazione della costa, riportato come struttura extrabalneare, di fatto estranea all'uso balneare della costa o alla fruizione della costa o riqualificazione della stessa, potendosi la funzione proposta esercitare indifferentemente in qualsiasi contesto quale attività commerciale. [...] La non compatibilità viene quindi valutata in ragione delle aree interessate dall'uso con manufatti, percorsi, impianti, presenza di auto, dalla tipologia d'uso e dall'indotto che ne deriva, connesso ad una frequentazione di circa 275 utenti, come dichiarato nel progetto»*; come già evidenziato nel preavviso di diniego, *«[d]i fatto, alcuni volumi vengono mantenuti in loco e non smontabili a fine periodo estivo, connessi con servizi igienici e moduli impiantistici, con conseguente permanenza nel tempo anche delle canalizzazioni e delle trasformazioni funzionali a mitigare le stesse che, permanendo su terreni rurali di particolare veder, paesaggistica, ne modificano i caratteri costitutivi»*.

Inoltre, al di là del fatto che gli "indirizzi di tutela" contenuti nel PPTR sono valide basi per impostare la valutazione di impatto paesaggistico, il parere evidenzia, altresì, la non compatibilità alla "prescrizione d'uso" per cui, nell'area, sono ammissibili progetti di: *«b3) realizzazione di attrezzature di facile amovibilità per la balneazione e altre attività connesse al tempo libero, che non compromettano gli elementi naturali e non riducano la fruibilità ed accessibilità dei territori costieri e di quelli contermini ai laghi, che siano realizzate con materiali ecocompatibili, senza utilizzo di materiali cementati di qualsiasi genere e fondazioni nel sottosuolo, nel rispetto delle specifiche norme di settore e purché siano installate senza alterare la morfologia dei luoghi»*. Dalla lettura dei precedenti passaggi del parere, infatti, si comprende facilmente che la struttura, benché amovibile, è destinata a un uso permanente, determinando, perciò, una compromissione definitiva dell'assetto paesaggistico. Sempre nel parere, si evidenzia, ulteriormente, che *«[l]'intervento, inoltre, non risulta conforme alle condizioni di ammissibilità di cui alla lettera b1 e b3 del co. 3 dell'art. 45 delle NTA del PPTR (art 9.14-3/S del PUG adeguato), non costituendo "riqualificazione paesaggistica dei luoghi", ma operando, al più, ad un ulteriore incremento di superfici utili e artificializzazioni, che, sebbene realizzati con strutture "amovibili", di fatto permangono con continuità nell'area per l'uso e la funzione che viene alle stesse affidate, modificando in maniera continuativa il contesto morfologico e la percezione dello stesso»*.

10. Con un ulteriore motivo («*VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 9, 97 COST. – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 L. N. 241/1990 – DISPARITÀ DI TRATTAMENTO – DIFETTO DI MOTIVAZIONE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 146 D.LGS. 42/2004 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 45 DELLE NTA DEL P.P.T.R., NONCHÉ DELL'ART. 9.14 DELLE NTA DEL PUG DEL COMUNE DI MONOPOLI – CARENZA DI ISTRUTTORIA – ERRONEA PRESUPPOSIZIONE IN FATTO E IN DIRITTO – ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ILLOGICITÀ E SCONFINAMENTO*»), la società appellata, ricorrente in primo grado, lamenta l'irragionevolezza della valutazione paesaggistica e la disparità di trattamento asseritamente compiuta dalla Soprintendenza, che dal 2015 al 2023 avrebbe licenziato tredici interventi analoghi a quello in esame.

Anche questo motivo è infondato, poiché la valutazione espletata dall'autorità risulta coerente con lo stato di fatto dei luoghi e con le indicazioni contenute nel PPTR e non evidenzia profili di illogicità manifesta.

A diverse conclusioni non conduce il confronto con altri interventi autorizzati nell'arco di quasi un decennio, poiché ogni progetto ha la sua specificità, in termini sia di conformazione strutturale sia di specifica collocazione territoriale, sicché la mera vicinanza e l'omogeneità funzionale dei manufatti non sono elementi sufficienti a dimostrare la perfetta identità tra le situazioni paragonate. Si ricorda, in proposito, che l'eccesso di potere per disparità di trattamento è configurabile solo sul presupposto dell'identità assoluta della situazione presa a confronto, identità della quale è onere della parte ricorrente fornire una prova rigorosa (Cons. Stato, Sez. III, 2 novembre 2019, n. 7478; Id., Sez. IV, 22 luglio 2021, n. 5508), e che, avuto riguardo all'ampiezza del margine di apprezzamento rimesso all'autorità e alla specificità dei casi concreti, il giudizio di compatibilità paesaggistica è normalmente non comparabile con altri giudizi già operati, quand'anche afferenti a opere tra loro finitime (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 8 agosto 2000, n. 4345; Id., 24 ottobre 2008, n. 5267).

11. Infine, la società lamenta «*VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 9, 97 COST. – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 L. N. 241/1990 – DISPARITÀ DI TRATTAMENTO – VIOLAZIONE DEL CONTRADDITTORIO PROCEDIMENTALE – DIFETTO DI MOTIVAZIONE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 146 D.LGS. 42/2004 – CARENZA DI ISTRUTTORIA – ERRONEA PRESUPPOSIZIONE IN FATTO E IN DIRITTO – ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ILLOGICITÀ E SCONFINAMENTO*»: il parere fa riferimento a un esame dello stato dei luoghi che, ad avviso della società ricorrente, sarebbe avvenuto a sua insaputa e, quindi, in violazione del proprio diritto di proprietà; inoltre, il parere si sofferma su profili che esulano dal procedimento in questione, come la presunta difformità di alcune opere (l'apposizione di piante di yucca lungo la recinzione) rispetto ad un precedente titolo autorizzativo rilasciato alla ricorrente.

Il motivo è privo di fondamento.

Premesso che la legge non prescrive, ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, l'esecuzione di sopralluoghi in contraddittorio con l'istante, l'eventuale intrusione nella proprietà privata ad opera dei funzionari pubblici non impatterebbe sulla legittimità del provvedimento. A tal fine, infatti, rileva esclusivamente che la valutazione paesaggistica si fonda su una veritiera rappresentazione dei luoghi, veridicità che, nel caso in esame, non viene messa in discussione.

Inoltre, i riferimenti, contenuti nel parere, ad asserite difformità di talune opere presenti sul fondo non hanno incidenza sul giudizio di compatibilità paesaggistica, il quale si regge autonomamente sulle considerazioni innanzi riportate. Pertanto, la censura di siffatti passaggi del parere è irrilevante.

12. Conclusivamente, in accoglimento dell'appello, occorre riformare la sentenza impugnata e, per l'effetto, respingere il ricorso di primo grado.

13. Le spese del doppio grado di giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza nei confronti della società appellata, mentre vengono compensate nei riguardi del Comune di Monopoli, giacché parte cointeressata all'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna la società Gioka.Re. s.s. al pagamento, in favore del Ministero della cultura, delle spese del doppio grado di giudizio, liquidate in euro 8.000 per compensi, oltre accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti del Comune di Monopoli.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere, Estensore