

N. 06333/2024REG.PROV.COLL.

N. 09896/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9896 del 2021, proposto da Gaetanella Persia, rappresentato e difeso dall'avvocato Donato Antonucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Bari, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Augusto Farnelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Bari, via Principe Amedeo, 26, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Chiara Lonerò Baldassarra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Ministero Beni e Attività Culturali - Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio Città Metropolitana Bari, non costituito in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 00689/2021, resa tra le parti, della sentenza del Tar Puglia – Bari, Sez. III, n.689 del 20.04.2021, non notificata, resa nel giudizio ivi iscritto al n.1266/2016, e per l'accoglimento del ricorso di primo grado.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Bari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2024 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Fabio Caiaffa, in dichiarata delega dell'Avvocato Chiara Lonerò Baldassarra.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in esame l'odierna parte appellante impugnava la sentenza n. 689 del 2021 del Tar Puglia, sede di Bari, recante rigetto dell'originario gravame, proposto dalla stessa parte al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento del Comune di Bari, Ripartizione Urbanistica ed Edilizia Privata prot. n.179331 del 28.07.2016, avente ad oggetto "Condono edilizio n.5690 presentato ai sensi della Legge 47/85 - Diniego definitivo", nonché di ogni altro atto presupposto e/o comunque connesso con quello impugnato ed in particolare del parere ivi menzionato, prot. n.8916 del 14.06.2016, reso dalla Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bari, Barletta-Andria-Trani e Foggia ai sensi dell'art.32, L. n.47/1985 e dell'art.146, D.Lgs. n.42/2004.

1.1 In particolare le opere oggetto delle istanze avevano ad oggetto un fabbricato composto da un piano terra (avente superficie utile residenziale di mq 203,00 e superficie non residenziale di mq 16,00); un piano primo (avente superficie utile residenziale di mq 145,00 e superficie non residenziale di mq 110,00); un secondo piano (di superficie utile residenziale di mq 77,00 e superficie non residenziale di mq 41,00).

1.2 Il diniego si basava sulla applicazione del regime vincolistico previsto per le zone costiere dalla legislazione regionale *ratione temporis* vigente (art. 51 comma 1 lett. f della L. R 56 del 1980), con conseguente operatività dell'art.33 della L.47/1985 e, quindi, non condonabilità del manufatto abusivo.

All'esito del giudizio di prime cure il Tar condivideva i motivi di diniego, rigettando le censure dedotte.

1.3 Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante formulava motivi di appello attraverso la critica alle argomentazioni di rigetto ai vizi dedotti in prime cure.

L'amministrazione appellata si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello.

1.4 Alla pubblica udienza dell'11 luglio febbraio 2024 la causa passava in decisione.

2. L'appello è infondato.

3. A fronte della pacifica consistenza degli abusi, oggetto dell'istanza di condono denegata, nonché della relativa collocazione nella fascia costiera dei trecento metri dal mare, assume rilievo dirimente l'orientamento per cui ai fini della sanatoria edilizia per un fabbricato realizzato nella fascia di vincolo paesaggistico *ex lege* trova applicazione la normativa statale *ex art. 33, l. 28 febbraio 1985, n. 47*, per la quale non sono suscettibili di sanatoria gli immobili che siano in contrasto con i vincoli - imposti da leggi statali e regionali nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di

interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici - ove questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse; pertanto la costruzione abusiva in un'area soggetta a vincolo idrogeologico non può essere condonata (cfr. ad es. Consiglio di Stato , sez. IV , 30/11/2017 , n. 5617).

3.1 Con particolare riferimento al contesto territoriale in questione, nella Regione Puglia, l'art. 51 lett. f), l. reg. 31 maggio 1980, n. 56 vieta ogni opera di edificazione entro la fascia di trecento metri dal confine del demanio marittimo o dal ciglio più elevato sul mare, fino all'entrata in vigore dei piani paesistico-territoriali, con la conseguenza che è legittimo il diniego di condono edilizio per un'opera ricadente all'interno della fascia di rispetto posta da detta norma, la quale, ben lungi dal contribuire con una mera misura di salvaguardia, pone invece un vincolo specifico a tutela di interessi paesaggistici e ambientali, cui fa riferimento l'art. 33, l. 28 febbraio 1985, n. 47, per escludere la sanatoria di opere edilizie abusive, ossia un vincolo d'inedificabilità assoluta, ancorché a termine (cfr. ad es. Consiglio di Stato , sez. IV , 26/06/2017 , n. 3103).

Peraltro, se per un verso la disciplina regionale trova coerenza in quella statale di cui all'art. 142 d.lgs. 42 del 2004, che detta analoga fascia soggetta a vincolo (non transitorio), per un altro verso lo stesso piano paesistico regionale è stato posto a fondamento della determinazione contestata, in quanto teso a confermare la sussistenza del vincolo ostativo al richiesto condono.

3.2 In definitiva, come già ribadito dalla sezione (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. VI, 04/05/2020, n.2812), il divieto di condono edilizio previsto dall'art. 33 della Legge n. 47/1985, si applica anche per gli abusi commessi su aree disciplinate dall'art.

51, comma 1, lett. f) della L.R. Puglia n. 56/1980 in quanto, al riguardo, rileva la natura eccezionale della norma sui condoni edilizi.

3.3 Nel valutare natura ed effetti del vincolo, che fu vera e propria norma di salvaguardia a termine, di cui all'art. 51, I co., lett. f) della l.r. 56/1980, questo Consiglio, già da tempo (cfr. Cons. St., V, 2 ottobre 2006 n. 5725, fattispecie relativa al PRG di Bari), ha sancito il principio per cui *"Ai fini della sanabilità di un abuso edilizio è irrilevante il richiamo alla temporaneità del vincolo disatteso in quanto le opere eseguite, nel mancato rispetto della concessione edilizia, possono essere sanate solo se non siano in contrasto con le norme urbanistiche al momento della loro realizzazione, in presenza a quel tempo di detto vincolo"*.

Tanto perché il citato art. 51, I co., lett. f) della l.r. 56/1980 ha posto in effetti un vincolo di assoluta inedificabilità, ancorché a termine, entro la fascia di m 300 dal confine del demanio marittimo (cfr. Cons. St., VI, 12 febbraio 2014 n. 683). Sicché il divieto di condono, previsto dall'art. 33 della l. 47/1985, si applica anche per gli abusi commessi su aree disciplinate dall'art. 51, I co., lett. f) della l.r. 56/1980, al riguardo rilevando la natura 'eccezionale' della norma sui condoni edilizi, tale da determinarvi l'applicazione dell'art. 14 delle Preleggi, per il quale le leggi "che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati" (cfr. così Cons. St., VI, 1° agosto 2017 n. 3862; id., II, 21 gennaio 2020 n. 476). Anzi, la Sezione ha avuto modo di chiarire (cfr. Cons. St., VI, 26 settembre 2018 n. 5530, sia pur con riguardo al condono ex art. 39, co. 20 della l. 27 dicembre 1994 n. 724, ma con valenza generale in relazione al regime della c.d. Legge Galasso), che v'è la possibilità dell'accoglimento delle istanze di condono edilizio in presenza dei relativi presupposti, ma solo quando sull'area sia stato violato il vincolo ex art. 1-quinquies del DL 312/1986 (d'inedificabilità relativa dopo la scadenza del

termine: cfr. Cons. St., VI, 12 novembre 2014 n. 5549) e non anche quando sia stato violato il vincolo di cui all'art. 51, I co., lett. f), della l.r. 56/1980.

Alla luce di tali parametri, allo stato fermi ed univoci, il Collegio non può che condividere la tesi di parte appellata, anzitutto con riguardo all'efficacia del vincolo di cui al ripetuto art. 51, I co., lett. f), vigente prima ed al tempo del commesso abuso dell'odierna parte appellante, il quale, dunque, ricadde sotto la relativa disciplina. Detto vincolo recò una misura di salvaguardia, nonché un vincolo sì temporaneo, però di inedificabilità assoluta di natura e carattere anzitutto urbanistico-edilizio e poi anche ad effetti di tutela paesaggistica e, lato sensu, ambientale, che lo distinguono dalla natura e finalità dei vincoli introdotti dal citato DL 312/1985 (strictu sensu paesistici). Esso, quindi, non si trasformò in un vincolo d'inedificabilità relativa ex art. 32 della l. 47/1985 per il sol fatto d'essere ad tempus, al più cessando o, meglio, cambiando regime sol quando fu sostituito da quelli, specifici, stabiliti per le singole zone costiere dai piani territoriali paesaggistici.

Né potrebbe esser, anche dopo l'emanazione del PTP relativo all'area costiera per cui è causa, e ciò per un duplice ordine di ragioni. Per un verso, dalla serena lettura della norma regionale -che, pure, pose non poche eccezioni edificatorie (per le aree A, B, C dello strumento urbanistico) a detto regime vincolistico, altrimenti inutilmente rigido- s'evince l'effetto abolitivo che su quest'ultimo si verifica grazie all'entrata in vigore dei PTP, donde la piena efficacia del vincolo stesso per tutti i casi formati e definiti (l'abuso edilizio in questione, illecito istantaneo ad effetti permanenti), fintanto che non intervenne ex nunc il PTP. Per altro verso, le Amministrazioni appellanti fanno notare la continuità di regime tra il vincolo posto ex lege per lo stesso ambito territoriale e quello recato dall'art. 3.07.04 delle NTA del PTP, per cui "... nell'area litoranea... si applicano le seguenti prescrizioni di base:

a) non sono autorizzabili piani e/o progetti e interventi comportanti la modificazione dell'assetto del territorio (esclusi quelli finalizzati al recupero/ripristino dei valori paesistico/ambientali), nonché la realizzazione di... qualsiasi nuova opera edilizia...".

4. Quanto sin qui evidenziato assume rilievo dirimente in ordine ai vizi dedotti rispetto ai motivi di diniego posti a base dell'impugnato rigetto del condono.

Il diniego impugnato risulta poi accompagnato da una adeguata motivazione, sia in termini di ricostruzione del contesto coinvolto e degli abusi accertati, sia in relazione alle ragioni ostative al rilascio della richiesta sanatoria speciale. Il fatto che lo stesso sia basato sul parere della Soprintendenza non toglie che le relative valutazioni – fondate alla luce dei principi sopra riassunti - siano state fatte all'evidenza proprie dall'organo emanante, con ciò risultando in radice infondate le reiterate censure sul punto.

5. La presente decisione è stata assunta tenendo conto dell'ormai consolidato "principio della ragione più liquida", corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015, n. 5, nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014, n. 26242), che ha consentito di derogare all'ordine logico di esame delle questioni e tenuto conto che le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663, e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2022, n. 339), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza

non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

6. Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso va pertanto respinto.

Le spese di lite, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna parte appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio in favore di parte appellata, liquidate in complessivi euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Lorenzo Cordi', Consigliere

Marco Poppi, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Davide Ponte**

**IL PRESIDENTE**  
**Giancarlo Montedoro**

IL SEGRETARIO