



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

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6941 del 2020, proposto da Angelo Trono e Paola Franchini, rappresentati e difesi dall'avvocato Lorenzo Durano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Gardin in Roma, via Laura Mantegazza, n. 24;

***contro***

Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; Comune Putignano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sabina Ornella Di Lecce, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Soprintendenza delle Belle Arti e del Paesaggio per le Province di Bari, Barletta-Andria-Trani e Foggia e Regione Puglia, non costituite in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 720/2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 novembre 2021 il Cons. Giordano Lamberti;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Angelo Trono e Paola Franchini sono proprietari di un trullo in agro di Putignano, sito alla via vecchia per Noci n. 7 (foglio 68, particella 372).

In data 23 novembre 2017, hanno presentato un'istanza per la regolarizzazione, ai sensi dell'art. 36 del DPR n. 380/2001, di alcuni interventi edilizi realizzati *sine titulo*, in adiacenza alla costruzione predetta e consistenti nelle opere di seguito riportate:

*“ampliamento dell'immobile preesistente a trulli (n. 2 trulli) mediante la realizzazione in aderenza di n. 1 vano letto, n. 1 vano soggiorno-pranzo, n.1 vano ripostiglio ed un wc; forno a legna, delle dimensioni di m 1,55, x 2,35, con adiacente ripostiglio, delle dimensioni di circa m 2,70 x 2,30 e altezza netta di m 1,90 circa, siti nel piazzale pertinenziale, realizzati in muratura portante e*

*solaio laterocementizio; sistemazioni esterne, costituite da piazzale pertinenziale pavimentato, antistante e retrostante i fabbricati, posto su tre livelli, collegati con piccole rampe di scale esterne”.*

1.1 - Contestualmente, hanno presentato richiesta di accertamento di compatibilità paesaggistica ex art. 91, comma 5, delle N.t.a. del P.P.T.R.; il parere veniva rilasciato con esito positivo e con esclusivo riferimento alle opere oggetto di sanatoria, giusta determinazione n. 457 del 26 ottobre 2018.

Veniva, altresì, acquisito il parere della Soprintendenza in data 20 maggio 2019, ai sensi dell'art. 75 delle N.t.a. del vigente P.R.G., che riteneva *“l'ampliamento di dimensione non compatibile in termini planimetrici rispetto alla preesistenza”*, precisando anche che: *“che le strutture dello stesso inglobano parzialmente la porzione muraria del manufatto a trulli, con conseguenze negative sull'integrità dello stesso in caso di parziale demolizione”*.

2 - Con il provvedimento del 30 agosto 2019, il Comune ha comunicato il rigetto della domanda di sanatoria, ex art. 36 del D.P.R. n. 380/01, ed ha irrogato la sanzione amministrativa di cui all'art. 34, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, ponendo a fondamento di tale atto le risultanze del richiamato parere della Soprintendenza, che escludeva l'eventualità della demolizione.

3 – Gli appellanti hanno impugnato avanti il TAR per la Puglia sia il diniego di sanatoria edilizia, sia l'irrogazione della sanzione pecuniaria, contestandone, in subordine, l'ammontare.

4 - Con la sentenza n. 720/2020, il TAR adito ha respinto il ricorso, ritenendo insussistente la doppia conformità al quadro urbanistico-edilizio, necessaria per la sanatoria delle opere ai sensi dell'art. 36 del d.p.r. n. 380/01.

5 – Gli originari ricorrenti hanno impugnato tale pronuncia, deducendo i seguenti motivi di appello:

- *error in iudicando*, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 36 del d.p.r. n. 380/01, dell'art. 75 NTA del PRG e dell'art. 91, comma 5 delle NTA del PPTR e linee guida 4.4.4. del PPTR per la tutela, il restauro e gli interventi sulle strutture in pietra a secco della Puglia.

Secondo parte appellante, contrariamente a quanto argomentato dal TAR, il parametro da verificare per valutare la conformità urbanistica dell'intervento non era da rinvenirsi nell'art. 11 della L.R. n. 13/2008, quanto nella disciplina urbanistica di riferimento dettata dall'art. 75 delle N.T.A., in forza della quale al lotto di proprietà degli appellanti è riconosciuta una volumetria massima di 288,60 mc. in applicazione dell'indice contemplato per la zona agricola "E". Per tale ragione, gli appellanti, nel presentare la pratica edilizia ai sensi dell'art. 36, si erano premurati di dimostrare il possesso del prescritto requisito in termini di cubatura assentibile, certificando come la volumetria oggetto di sanatoria fosse pari a 230,14 mc, quota ben inferiore all'indice di fabbricabilità fondiaria detenuto e valevole per il rilascio della sanatoria edilizia anche ai sensi e per gli effetti delle Linee Guida dettate dal PPTR;

- *error in iudicando*, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 36 del d.p.r. n. 380/01, dell'art. 75 NTA del PRG; manifesta irragionevolezza, difetto di istruttoria ed errata interpretazione dei principi sanciti nel parere del 20.5.2019 reso ai sensi dell'art. 75 delle NTA.

Secondo parte appellante, contrariamente a quanto sostenuto nella sentenza impugnata, la Soprintendenza non è stata coinvolta per compiere valutazioni di compatibilità paesaggistica (esaurite a seguito del rilascio del parere ex art. 91.5 NTA del PPTR), quanto per valutare la compatibilità rispetto alla presenza in aderenza di manufatto a trullo delle opere contestate, in ragione di una specifica e peculiare disciplina di PRG che richiede l'acquisizione di un parere preventivo (in ordine alla

compatibilità della tipologia edilizia insediata rispetto ai manufatti circostanti). Ne deriva che il parere reso dalla Soprintendenza non si sia in alcun modo soffermato (né tantomeno avrebbe potuto) sul requisito della “doppia conformità urbanistico-edilizia” richiesto per l’applicazione dell’art. 36 D.P.R. n. 380/01. Ed infatti, il parere di competenza della Soprintendenza assume la veste giuridica di “nulla – osta” essendo all’uopo qualificato quale “benestare” alla realizzazione di un intervento.

6 – Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente, non sono idonee a superare la valutazione del Giudice di prime cure, che deve essere integralmente confermata.

Il provvedimento con il quale il Comune ha respinto la domanda di sanatoria si basa, tra l’altro, sulle seguenti testuali ragioni: *“le opere oggetto di Accertamento di Conformità, qualificabili non come “ampliamento” ma quale “nuova costruzione in attacco ai trulli e la “Modifica dell’immobile a trullo, con realizzazione di ulteriore cono rispetto a quello presente alla data di presentazione della richiesta di Autorizzazione Edilizia n. 61/86, modifica dei prospetti e parziale demolizione di manufatti in pietra” non menzionata nella predetta istanza di permesso, non risultano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente né alla data della loro realizzazione - 31/12/1993 (epoca dell’abuso dichiarata dal Committente) - e né alla data di presentazione dell’istanza di Permesso di Costruire in Sanatoria (23/11/2017)”*.

Al riguardo, deve ricordarsi che l’art. 36 del D.P.R. n. 380/2001, nel disciplinare l’accertamento di conformità, ossia quello strumento attraverso cui si consente la sanatoria di opere realizzate in assenza di titolo edilizio, ma conformi alla normativa applicabile, richiede che gli interventi abusivi siano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al tempo della realizzazione dell’opera, sia al momento della presentazione della istanza (testualmente, la norma prevede che: *“il responsabile dell’abuso, o l’attuale proprietario dell’immobile, possono ottenere il permesso in*

*sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda").*

Dunque, ai fini della verifica della conformità delle opere, in base al chiaro tenore letterale della norma citata, occorre tenere conto anche della disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda (*cf.* Cons. St., sez. VI, 3194/2016; Cons. St., sez VI, 5 giugno 2015 n. 2784; Cons. St., sez IV, 26 aprile 2006, n. 2306; Corte Cost., 29 maggio 2013, n. 101).

6.1 – Il Giudice di primo grado ha correttamente evidenziato che, nel caso in esame, si è al cospetto di un ampliamento non contenuto volumetricamente rispetto all'esistente (mc 197,5 rispetto ai preesistenti mc 33,31, in disparte le ulteriori opere esterne).

A fronte di tale situazione di fatto, le conclusioni del TAR, secondo cui tale incremento *“è evidentemente superiore al limite massimo di cubatura assentibile in relazione a tale tipologia di manufatti”* merita di essere confermata, dovendosi disattendere la diversa prospettazione di parte appellante per le seguenti ragioni:

- le Linee Guida del P.P.T.R., che disciplinano *“tutti gli interventi di adeguamento a fini abitativi dei manufatti in pietra a secco, i possibili ampliamenti e le riconversioni funzionali”*, prevedendo, nel paragrafo 4.2, che i criteri per gli ampliamenti sono suddivisi in: i) ampliamento un tantum; ii) ampliamenti con indice di fabbricabilità fondiaria. Nel caso dell'ampliamento un tantum, finalizzato all'adeguamento a scopo residenziale o residenziale-turistico del preesistente, il limite massimo è comunque fissato in 75 mc, calcolati ai sensi dell'art. 11 della L.R. 13/2008; nel secondo caso, l'ampliamento stesso dovrà essere contenuto nell'indice di fabbricabilità previsto dalle norme urbanistiche;

- la prospettazione di parte appellante che sostiene l'applicazione della seconda ipotesi relativa agli ampliamenti con indice di fabbricabilità fondiaria, che nel caso di specie non sarebbe violata, non risulta alla radice in sintonia con il principio generale che ispira le predette Linee Guida che, al paragrafo 4.1 "*Criteri e Requisiti Generali*", acconsente solo gli ampliamenti volumetricamente contenuti rispetto all'esistente (*"tutti interventi di adeguamento a fini abitativi dei manufatti in pietra a secco, i possibili ampliamenti e le riconversioni funzionali non possono che essere compatibili con lo stato di fatto dell'edificio e del suo contesto rurale. Per quanto sopra, è possibile intervenire su costruzioni a trullo a scopo di adeguamento abitativo solo su manufatti che possiedono una dimensione minima funzionale ai fini abitativi, in modo tale che con un piccolo aumento di superficie utile il manufatto sia fruibile ai fini abitativi e che l'ampliamento sia volumetricamente contenuto rispetto all'esistente"*), salvo il rispetto dei parametri di cui al successivo paragrafo 4.2 innanzi ricordati;
- non appare dunque censurabile la valutazione del Comune (nonché della Soprintendenza di cui al parere del 20.4.2019) che, nel caso in esame, non ha ritenuto configurabile un "ampliamento" nel senso innanzi precisato, dal momento che dall'originario trullo di 35 mc si affianca un nuovo manufatto di 197,45 mc (ovvero una volumetria pari al 600% rispetto all'esistente);
- in altri termini, il provvedimento impugnato ha escluso di poter configurare un mero ampliamento nel senso innanzi precisato, da cui l'irrilevanza degli argomenti dedotti dall'appellante circa la possibilità di avvalersi della relativa disposizione di cui al punto 4.2 delle Linee Guida relativo agli ampliamenti con indice di fabbricabilità fondiaria (agli atti del procedimento si legge: *"la costruzione in ampliamento è da ritenersi "nuova costruzione" quindi in contrasto con quanto prescritto dall'art. 75 (ex79) del vigente PRG che nella parte "Salvaguardia dei trulli", indica per questi manufatti, previa acquisizione del parere*

della Soprintendenza, come Interventi ammessi: - Restauro conservativo e consolidamento statico; - Risanamento igienico inteso o migliorare le condizioni di abitabilità. Sono vietate le demolizioni di trulli esistenti e altresì vietata la edificazione di porticati in adiacenza ai trulli. Per i trulli esistenti è ammesso l'ampliamento una tantum con il rapporto  $iff = 0,03 mc/mq$  rapportato alla superficie di proprietà detraendo il volume relativo alla S. del trullo. L'intervento dovrà attuarsi con la tecnologia indicata per il restauro. Altresì, in merito alla conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica-edilizia vigente all'epoca dell'abuso (anno 1993) l'art. 34 punto 9 del PdF non faceva alcun cenno ad interventi su trulli, mentre le NTE dell'adottato PRG per i trulli esistenti ammettevano l'ampliamento una-tantum con il rapporto  $iff = 0,03 mc/mq$  rapportato alla superficie di proprietà detraendo il volume relativo alla S.U. del trullo”).

6.2 – Deve essere disatteso anche il quarto motivo di appello, con cui si contesta la distinzione che sussisterebbe fra la nozione di ampliamento e nuova costruzione.

Sul punto, appare irrilevante l'argomento di parte appellante, secondo cui le valutazioni di carattere paesaggistico fossero già state opportunamente effettuate dall'Ufficio paesaggistico comunale, che ha avuto modo di verificare tutti gli aspetti paesaggistici dell'opera, esprimendosi positivamente sull'accertamento di compatibilità paesaggistica delle opere rispetto ai contesti ambientali circostanti.

Ciò che rileva è invece il passaggio della sentenza impugnata in cui si afferma che “l'art. 75 delle NTA del P.R.G. di Putignano...deve essere letto alla luce delle Linee guida regionali per la tutela, il restauro e gli interventi sulle strutture in pietra a secco della Puglia (cfr.: il citato All. 4.4.4. P.P.T.R.), che – evidentemente - riportano i Criteri generali valevoli per tali costruzioni, tra le quali i trulli vanno - a rigore - annoverati. Tali Linee generali disciplinano, infatti, “tutti gli interventi di adeguamento a fini abitativi dei manufatti in pietra a secco, i possibili ampliamenti e le riconversioni funzionali”, qualora “compatibili con lo stato di fatto dell'edificio e del suo contesto rurale”.



Da un lato, tale statuizione non risulta specificatamente impugnata con l'atto di appello, dall'altro, deve per l'effetto superarsi ogni tentativo dell'appellante di sovrapporre gli aspetti prettamente paesaggistici a quelli urbanistici, essendo, come già detto, la carenza del requisito della doppia conformità ad aver portato al rigetto della domanda di sanatoria.

6.3 – Le conclusioni che precedono, portando ad escludere la sussistenza del requisito della doppia conformità, assorbono l'ulteriore censura svolta dall'appellante relativa alla portata del parere reso della Soprintendenza.

In riferimento alla nota della Soprintendenza deve ogni caso precisarsi che il cd. "benestare" al mantenimento dell'opera abusiva trova ragione nel fatto che l'eventuale demolizione rischierebbe di compromettere il preesistente trullo, interessato da una peculiare disciplina di tutela, posto che, sotto altro profilo, la stessa Soprintendenza ha confermato che *"l'ampliamento in questione è di dimensione non compatibile in termini planimetrici rispetto alla preesistenza"*.

7 – Non può trovare accoglimento il terzo motivo di appello con cui gli appellanti contestano l'applicazione del disposto normativo di cui all'art. 34, comma 2, del D.P.R. n. 380/01.

Nell'articolare la censura l'appellante si limita a richiamare la norma di cui all'art. 34 cit. e i relativi orientamenti interpretativi; in riferimento alla fattispecie in esame, si limita a contestare che l'amministrazione avrebbe dovuto disporre un accurato accertamento sullo *status* dell'immobile per poi determinarsi, qualora avesse motivatamente accertato l'impossibilità di procedere con il ripristino delle opere abusive, a irrogare la sanzione pecuniaria quale misura alternativa.

La censura è inammissibile non contenendo una specifica critica alla sentenza impugnata, che ha rigettato il relativo motivo di ricorso di primo grado.

Contrariamente all'assunto dell'appellante – secondo cui *“tale ulteriore profilo di illegittimità, puntualmente denunciato in sede di gravame introduttivo, non pare essere stato trattato dalla sentenza impugnata, la quale omette di pronunciarsi sulla lamentata violazione dell'art. 34 del D.P.R. n. 380/01”* – la sentenza di primo grado, dopo aver richiamato il primo motivo del ricorso originario (*“Il primo motivo è articolato in quattro punti. Si contesta: 1) la competenza in capo alla Soprintendenza a porre in essere un motivato accertamento tecnico in ordine all'impossibilità di eseguire la demolizione delle opere non sanabili senza pregiudizio della parte conforme (trulli), sul presupposto che a tanto avrebbe dovuto provvedere il medesimo Ufficio Assetto del Territorio del Comune di Putignano”*), lo ha poi disatteso per le seguenti ragioni: *“deve preliminarmente rimarcarsi l'assoluta carenza di interesse a contestare l'applicazione di una sanzione meno grave. In ogni caso, secondo le N.T.A. del vigente P.R.G. di Putignano (art. 75), tutti i lavori da eseguirsi sulle costruzioni a “trullo”, stante la loro valenza storico-architettonica, vanno sottoposti al parere preventivo della Soprintendenza che, pertanto, si conferma il soggetto deputato a verificare gli effetti di qualsivoglia intervento (anche di parziale demolizione) su tale tipo di manufatti. Nella fattispecie, il motivato accertamento tecnico in ordine all'impossibilità di eseguire la demolizione delle opere abusive senza pregiudizio della parte conforme (trullo) non poteva, pertanto, che essere rimesso a tale organo”*.

Come detto, parte appellante non svolge alcuna specifica critica all'assunto posto alla base della decisione impugnata ed innanzi trascritto, ponendosi in violazione dell'art. 101 c.p.a., da cui l'inammissibilità della censura.

La giurisprudenza ha chiarito che l'appello non può limitarsi ad una generica riproposizione degli argomenti dedotti in primo grado, quando gli stessi siano stati disattesi dal giudice di prime cure, ma deve contenere specifiche censure contro la sentenza (*cf.* Cons. St, Ad, Plen. n. 10/2011); l'appello che viola i doveri di chiarezza e specificità è inammissibile (*cf.* Cons. St. n. 5459/2015).

8 – Per la medesima ragione, risulta infine inammissibile il quinto motivo di appello all'interno del quale si sovrappongono una serie di censure differenti (- assenza di un analitico computo di quali opere sarebbero state legittimamente edificate e quali invece sarebbero illegittime; - mancata considerazione da parte dell'amministrazione delle osservazioni formulate dagli interessati; - contraddizione interna che sfocia in conclamati vizi di legittimità del provvedimento urbanistico; - nel provvedimento conclusivo del procedimento non v'è traccia delle osservazioni rese dai committenti e dal tecnico in merito all'applicabilità o meno dell'art. 36 e all'illegittimità dell'art. 34; - la quantificazione della sanzione pecuniaria irrogata è errata e frutto di un'attività amministrativa caratterizzata da conclamate lacune istruttorie procedurali), tra loro non connesse e senza sottoporre a critica uno specifico passaggio della sentenza impugnata.

In ogni caso, per quanto concerne le supposte violazioni procedurali, deve rilevarsi che il TAR in riferimento a tali censure si è condivisibilmente espresso nel senso che *“i motivi sub 2 e 3, poiché afferenti a profili meramente procedurali, vanno derubricati, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241/1990, non potendo comunque condurre all'annullamento del diniego di sanatoria. In ogni caso, per quanto concerne in particolare le contestazioni mosse nel secondo motivo, gli atti impugnati (la nota prot. n. 47607 del 30.8.2019 e l'ordinanza n. 351 del 7.10.2019) contengono l'esatta individuazione delle opere abusive, oltre che la loro superficie utile e il corrispondente volume complessivo”*.

Inoltre, nel punto 2.1.3 della sentenza impugnata, il TAR ha esaminato in modo puntuale i rilievi relativi al computo della sanzione.

9 – In definitiva, l'appello deve essere respinto.

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

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l'appello e condanna l'appellante alla refusione delle spese di lite, che si liquidano per ciascuna amministrazione appellata costituita in €2.000, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Stefano Toschei, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giordano Lamberti**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio De Felice**

**IL SEGRETARIO**