

N. 02481/2024REG.PROV.COLL.

N. 05178/2022 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5178 del 2022, proposto dal Comune di Canosa di Puglia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi D'Ambrosio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

***contro***

SCEAP S.r.l. - Società Costruzioni Edilizia Autostrade e Ponti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Aldo Loiodice, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Provincia di Barletta Andria Trani, Regione Puglia, Città Metropolitana di Bari, Agenzia del Territorio-Direzione Provinciale di Bari, non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 1914/2021, resa tra le parti, relativa all'impugnazione di dinieghi di condono e conseguenti provvedimenti sanzionatori.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di SCEAP S.r.l. - Società Costruzioni Edilizia Autostrade e Ponti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 febbraio 2024 il Cons. Cecilia Altavista e udito per la parte appellante l'avvocato Luigi D'Ambrosio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

La società SCEAP s.r.l. il 1° marzo 1995 presentava domanda di condono, ai sensi della legge 23 dicembre 1994, n. 724, per la realizzazione di immobile adibito a ricovero automezzi e attrezzature, di circa 200 mq e 742 mc di volume, realizzato ad un solo piano fuori terra, di cui si dichiarava che era stato completato tra il 1985 e il 1989 e che era collocato sulle particelle catastali n. 336, 407, 462 del foglio 25, in area non sottoposta a vincoli.

Successivamente, il 30 gennaio 2004, la SCEAP presentava due domande di condono, ai sensi della legge n. 326 del 2003, per la realizzazione di un immobile adibito a uffici di circa 50 metri quadri di superficie oltre all'installazione di strutture prefabbricate per alloggio custode, spogliatoi e bagni e per l'installazione di tettoie in lamiera zincata per ricovero mezzi per la superficie complessiva di 618 mq in altro sito rispetto alla prima domanda. Le particelle interessate erano le particelle 110 -

336 - 407 - 462 e 460 del foglio 25 (successivamente divenute particella 647). Nelle domande si dichiarava che le opere erano state completate entro il 17 novembre 2003.

Con nota del 12 aprile 2017 il Comune di Canosa comunicava il preavviso di rigetto, rilevando che parte dei manufatti insistevano senza titolo su aree del demanio stradale; l'intero insediamento della ditta SCEAP risultava interessato da vincoli urbanistici, paesaggistici, ambientali, del Piano di assetto idrogeologico, del Piano paesaggistico territoriale tematico e del Piano comunale tratturi.

Il 27 aprile 2017 e il 28 giugno 2017 la società presentava osservazioni contestando la insistenza delle opere su area demaniale e deducendo in ordine ai vincoli che i Piani richiamati erano successivi alla realizzazione delle opere.

Con provvedimento del 6 settembre 2017 sono state respinte le tre domande di condono per le ragioni indicate nel preavviso di rigetto, ovvero in quanto parte degli immobili ricadevano in area del demanio stradale e l'intero insediamento era collocato in area sottoposta a vincoli urbanistici, paesaggistici, ambientali, del Piano di assetto idrogeologico, del Piano paesaggistico territoriale tematico e del Piano comunale tratturi.

Tale provvedimento, unitamente a tutti gli atti presupposti, è stato impugnato dalla SCEAP con ricorso al Tribunale amministrativo regionale della Puglia (R.G. n. 1191 del 2017), formulando, sotto vari profili, le censure di violazione di legge ed eccesso di potere con cui si è sostenuta l'avvenuta formazione del silenzio assenso sui titoli edilizi, si è contestata la circostanza delle occupazione di area demaniale e comunque si è dedotto che era possibile ottenere il condono anche in caso di occupazione del demanio stradale. Con riguardo ai vincoli si è dedotto che le opere erano state realizzate precedentemente all'apposizione dei vincoli e all'approvazione dei piani

indicati dal Comune e che, pertanto, le opere potevano essere sanate con il parere dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo. Si è lamentato, quindi, il difetto di motivazione e di istruttoria, non essendo stato indicato il tipo di vincolo, assoluto o relativo, ostativo alla sanatoria.

Il Comune con provvedimento del 20 novembre 2017 ordinava la sospensione di lavori edili relativi alle opere presenti nella sede della società SCEAP.

Anche tale provvedimento, unitamente a tutti gli atti presupposti, tra cui il sopralluogo della Polizia municipale del 26 luglio 2017, è stato impugnato al Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, (R.G. 41/2018) formulando una serie di censure di violazione di legge ed eccesso di potere, deducendo che lo stabilimento della SCEAP era preesistente all'anno 1967 con attività di produzione e formazione di conglomerati ed emulsioni bituminose, che l'area ove è ubicato lo stabilimento ricade nel Piano Urbanistico Generale del Comune di Canosa di Puglia, in area con destinazione produttiva; che per gli immobili successivamente realizzati erano state presentate domande di condono, per alcuni vi erano legittimi titoli edilizi e altre opere costituivano pertinenze e volumi tecnici per l'attività produttiva; che in ogni caso l'Amministrazione comunale non avrebbe potuto procedere ad ordinare la sospensione di lavori che non erano in corso e senza l'indicazione di un termine.

Con ordinanza del 3 gennaio 2018 il Dirigente del settore edilizia del Comune di Canosa di Puglia, ha ordinato la demolizione delle opere eseguite in assenza di permesso di costruire o con variazioni essenziali, in assenza di autorizzazione paesaggistica e sismica nonché in assenza di titolo alla realizzazione sul demanio stradale delle opere esistenti nell'impianto della SCEAP.

Avverso tale provvedimento è stato proposto il ricorso n.r.g. 392/2018 con cui sono state lamentate la carenza di motivazione e di istruttoria, nonché la mancata valutazione dell'interesse dell'azienda allo svolgimento della propria attività, non potendo ritenersi abusive tutte le opere oggetto dell'ordinanza di demolizione in cui l'impresa svolge la propria attività. Sono state poi riproposte le censure relative al diniego di condono, in particolare per la mancata considerazione della possibilità di ottenere il parere della Provincia quale ente proprietario della strada per l'occupazione dell'area demaniale e per essere consentito il rilascio della sanatoria in caso di aree sottoposte a vincolo con il parere delle autorità preposte alla tutela del vincolo; nonché le censure relative alla mancata distinzione delle opere realizzate in relazione alla natura delle stesse e al tempo della esecuzione, già proposte con il ricorso avverso l'ordinanza di sospensione.

Con ulteriore ricorso, n. 382 del 2019 è stato impugnato il provvedimento prot. n. 4859 del 7 febbraio 2019, con cui è stata respinta la domanda di approvazione del Piano Urbanistico attuativo, presentata il 23 ottobre 2018, ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, della D.G.R. 2581 del 22 novembre 2011 e del comma 6 dell'art. 28.3.15 delle N.T.A. del Piano Urbanistico Generale del Comune di Canosa, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 19 del 18 marzo 2014, del P.U.A. relativo all' "AP.TAP 15 del P.U.G., Ambito SP 2" sottoposto a tutela (contesto urbano condizionato), non essendo applicabile tale procedimento ad interventi già realizzati abusivamente.

Nei vari giudizi si costituiva il Comune di Canosa sostenendo l'infondatezza dei gravami.

Con ordinanza n. 1252 del 2020 i ricorsi sono stati riuniti ed è stata disposta una verifica per rispondere ai seguenti quesiti: "1) *se sussista una difformità degli*

*interventi realizzati rispetto alle previsioni del P.R.G. vigente e allo strumento urbanistico vigente all'epoca della realizzazione (precisando quale sia tale epoca); 2) se l'area di sedime dei manufatti realizzati dalla ricorrente sia in tutto o in parte demaniale (della Provincia o di altro Ente pubblico); 3) se sulla detta area insistano vincoli ostativi all'edificazione (precisando di quale genere); 4) se i detti manufatti siano sanabili ovvero in qualche modo condonabili?'*

Il verificatore rispondeva ai quesiti dando atto che il Programma di fabbricazione del 1966 prevedeva la destinazione a Zona Rurale, confermata anche dal PRG adottato con delibera n. 233 del 21 dicembre 1999 e approvato con delibera della Giunta regionale n. 118 del 15 febbraio 2005, che ha previsto la destinazione agricola; che l'area in cui è stato realizzato l'immobile oggetto della domanda di condono, ai sensi della legge n. 724 del 1994, è collocata nella fascia di rispetto fluviale del fiume Ofanto, interessata in base alla legge 8 agosto 1985, n. 431 dal vincolo paesaggistico, già sottoposta al vincolo di inedificabilità ai sensi dell'art. 51 comma 1 lett. h) della legge regionale n. 56/1980; in parte in fascia di rispetto stradale e su bene demaniale in quanto relitto della sede stradale a seguito della variante al tracciato viario della ex SS 98, ex S.P. 231 della Provincia di Bari, che dal 2009 appartiene alla Provincia di Barletta Andria Trani. Anche le opere oggetto delle istanze di sanatoria presentate il 2004, sono ubicate, in parte, sulla particella n. 725 del foglio 25, e in parte sulla particella 1306 dell'adiacente foglio 26, di proprietà dell'Ente Provincia Barletta Andria Trani, in quanto "relitto stradale". Ha, infatti precisato che "l'aggiudicazione provvisoria" alla SCEAP, di cui alla determinazione dirigenziale n. 735 del 15 settembre 2020 non si era trasformata in definitiva in quanto la SCEAP non aveva ottemperato alle prescrizioni richiamate nel verbale di gara.

Inoltre il Piano urbanistico territoriale tematico paesaggio ( PUTT/P), entrato in vigore il 17 gennaio 2001 ha inserito l'area nel "*sistema della stratificazione storica dell'organizzazione insediativa*" tra i "*percorsi della transumanza e tratturi*", per cui l'area occupata dall'azienda SCEAP, per la porzione che ricade nel foglio n. 26, è sottoposta alla tutela delle aree di pertinenza del Regio Tratturo (a sua volta sottoposto a vincolo archeologico ai sensi della L. 1089/1939), e per la restante parte, porzione compresa nel foglio catastale n. 25, è stata inserita nell'area annessa al predetto bene di interesse archeologico. Per i vincoli imposti sull'area è necessaria l'autorizzazione paesaggistica e, quindi, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 47 del 1985 il parere dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo, mentre per il condono ai sensi della legge 24 novembre 2003 n. 326 si applica un differente regime.

Con riguardo alla data di realizzazione delle opere, la relazione di verifica e i successivi chiarimenti hanno dato atto che alcuni manufatti sono stati effettivamente realizzati tra la data di acquisto del suolo, nel 1964 e il 1974, in base alla prima ortofoto disponibile, ma presumibilmente anche prima del 1966; altri prima della entrata in vigore della legge n. 431 del 1985; vi sono stati poi ampliamenti tra il 1985 e il 1996; altri immobili sono stati realizzati tra il 1996 e il 2003 e altri ancora successivamente.

Sulla base della verifica sono stati accolti i primi tre ricorsi per il difetto di istruttoria emerso dalla verifica. Il giudice di primo grado, ha, infatti, affermato che dalla verifica è risultato che alcuni manufatti sono stati realizzati tra il 1964 e il 1966 e comunque entro il 1974, alcune opere sono sottoposte al regime dell'edilizia libera, mentre il Comune ha negato il condono per le tre domande, relative ad opere realizzate in tempi differenti, facendo riferimento ad un generico regime vincolistico, senza distinguere il momento in cui sono state realizzate in

rapporto al tipo di vincolo. Il giudice di primo grado ha anche richiamato la nota del Sindaco del Comune di Canosa prot. 1463 del 2 marzo 1994 che fa riferimento alla legittimità dell'insediamento in quanto realizzato ante 1967 quale principio di prova della legittimità di alcune opere. Ha fatto, poi, salva la facoltà del Comune di rideterminarsi sulle istanze di condono della ricorrente e sulle sanzioni edilizie conseguenti all'eventuale reiezione delle istanze.

Il Tribunale amministrativo ha respinto, invece, il quarto ricorso non potendo essere utilizzato il P.U.A. per sanare opere realizzate abusivamente. Ha compensato le spese del giudizio tranne le spese della verifica poste a carico del Comune.

Avverso i capi di accoglimento della sentenza ha proposto appello il Comune di Canosa di Puglia sostenendo, con un primo motivo, che il giudice di primo grado avrebbe accolto i ricorsi per la carenza di istruttoria sulla base di una erronea prospettazione dei fatti, mentre il Comune avrebbe effettuato una completa istruttoria, essendo emerso che tutte le opere sono state realizzate senza un titolo edilizio e in difformità dallo strumento urbanistico; inoltre il giudice di primo grado non avrebbe correttamente considerato gli esiti della verifica, che avrebbe rilevato la realizzazione di opere comunque successive all'approvazione del programma di fabbricazione del 1966 e tra il 1985 e il 1996, che sarebbero state erroneamente rappresentate nelle domande di condono, con la conseguenza, secondo la difesa comunale, che *“legittimamente il Comune ha rigettato le domande di condono in quanto le opere non risultano conformi alle prescrizioni vincolistiche vigenti nella zona, alla luce dei rilievi ortografici certificati e delle disposizioni vigenti all'epoca della realizzazione dei manufatti”*. Con un secondo motivo sono state contestate le affermazioni del giudice di primo grado, che avrebbe ritenuto l'insediamento assentito in base alla licenza di esercizio rilasciata dal Ministero nonché alla nota sindacale prot. n. 1463 del 2 marzo



1994, non essendo questi titoli idonei sotto il profilo urbanistico; in ogni caso tali titoli potrebbero riguardare al limite solo alcune delle opere realizzate. Con il terzo motivo sono state contestate le affermazioni del giudice di primo grado in ordine ai vincoli apposti all'area, di cui il Comune non avrebbe specificato l'impatto sulle singole opere in relazione al momento della loro realizzazione, ribadendo che le opere sono state edificate in difformità dalla disciplina urbanistica e senza alcuna autorizzazione paesaggistica; inoltre nel caso del condono del 1995 le opere sono state realizzate su un area di relitto stradale per cui era necessaria la disponibilità dell'Ente proprietario del relitto stradale a concedere l'uso dell'area di sedime; la mancanza di tale presupposto non potrebbe essere sanata dall'acquisto del bene da parte di SCEAP, avvenuta successivamente alla realizzazione dei manufatti, nonché alla presentazione della domanda di condono e alla relativa istruttoria; per le domande di condono presentate, ai sensi della legge n. 326 del 2003, non vi era neppure necessità di istruttoria essendo ostativa al condono la presenza dei vincoli. Con un ultimo motivo è stato contestato il capo della sentenza relativo alla condanna alle spese della verifica, in relazione alla infondatezza dei ricorsi proposti dalla SCEAP.

Successivamente alla sentenza di primo grado, il Comune ha riavviato il procedimento di esame delle domande di sanatoria emanando nuovi dinieghi di condono per le domande presentate nel 2004 con provvedimenti del 19 ottobre 2022, impugnati con ulteriore un ricorso proposto dinanzi al TAR Puglia -Bari (N.R. 26/2023).

Per l'istanza di condono, presentata ai sensi della legge n. 724 del 1994, il Comune, con nota dell'8 agosto 2022, ha richiesto i pareri di cui all'art. 32 della detta legge alla Soprintendenza per le Belle Arti e il paesaggio per le province di Barletta Andria

Trani e Foggia, all'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino meridionale-Puglia, alla Regione Puglia, alla Provincia di Barletta Andria Trani; la Provincia si è espressa in senso negativo ma il procedimento non risulta, allo stato, concluso.

Nella memoria presentata in vista dell'udienza pubblica il Comune di Canosa di Puglia, pur dando atto dell'avvio dei procedimenti di riesame sulle domande di condono, ha insistito per la fondatezza dell'appello in relazione alla completezza della istruttoria, trattandosi di opere realizzate in difformità dagli strumenti urbanistici e in contrasto con i vincoli paesaggistici, richiamando altresì le risultanze della verifica.

Si è costituita in giudizio di appello la società SCEAP che, nella memoria di replica, ha eccepito l'acquiescenza dell'appellante alla sentenza impugnata e comunque il sopravvenuto difetto di interesse alla pronuncia sull'atto di appello, per l'avvenuta esecuzione della sentenza stessa con i procedimenti di riesame dei dinieghi di condono nei quali sono state effettuate le istruttorie precedentemente carenti; inoltre anche il presupposto della occupazione dei suoli demaniali si è dimostrato inesistente, essendo intervenuti la sdemanializzazione e l'acquisto da parte della ditta SCEAP; inoltre è stato avviato anche un procedimento per la delocalizzazione dell'impianto della SCEAP nella zona industriale, circostanza ulteriore da cui deriva la carenza di interesse del Comune ad insistere nel mantenimento dei provvedimenti annullati e ormai superati da molteplici circostanze di fatto.

All'udienza del 13 febbraio 2024 il giudizio è stato trattenuto in decisione.

#### DIRITTO

Ritiene il Collegio di prescindere dalla verifica della permanenza effettiva dell'interesse all'appello, in relazione alla posizione del Comune che ha ribadito il

proprio interesse alla decisione nonostante l'avvio dei procedimenti di riesame e alla evidente infondatezza dell'impugnazione.

Le stesse argomentazioni difensive dell'atto di appello ne manifestano l'infondatezza. Infatti il Comune ha richiamato più volte gli esiti della verifica, che, secondo la sua ricostruzione, avrebbe accertato la natura abusiva delle opere realizzate in difformità degli strumenti urbanistici e dei vincoli presenti sull'area. La verifica però è stata disposta dal giudice di primo grado proprio in relazione al palese difetto di istruttoria dell'unico provvedimento, del 6 settembre 2017, di diniego delle tre domande di condono e, conseguentemente, dell'ordinanza di demolizione del 3 gennaio 2018. Solo a seguito della verifica è stato, infatti, possibile distinguere le opere collocate nell'insediamento della SCEAP, in base alla data di realizzazione, alle domande di condono presentate, ai diversi vincoli imposti e al momento di efficacia di detti vincoli.

Il provvedimento di diniego di condono impugnato in primo grado invece non contiene alcuna distinzione tra le opere che sono state oggetto di tre domande di condono differenti, le quali erano sottoposte a regimi normativi diversi. Infatti, la domanda di condono presentata nel 1995 era disciplinata dalla legge n. 724 del 1994 e, tramite il richiamo in essa contenuto, dalla legge 28 febbraio 1985 n. 47, che consentiva il condono anche nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico e comunque a vincolo di inedificabilità assoluta, se sopravvenuto rispetto al momento di realizzazione delle opere, previo parere dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo, come indicato dall'art. 32.

Inoltre, in base al comma 5 dell'art. 32, il condono era consentito anche per opere eseguite su aree di proprietà di enti pubblici territoriali, in assenza di un titolo che

abiliti al godimento del suolo, essendo in tal caso il condono subordinato alla disponibilità dell'ente proprietario a concedere onerosamente l'uso del suolo.

Peraltro, trattandosi di condono, la eventuale difformità dalla disciplina urbanistica non era rilevante a meno che non si trattasse di vincoli urbanistici di inedificabilità assoluta “*a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici?*” (art. 33 comma 1 lettere a della legge n. 47 del 1985). Ne deriva che la disciplina urbanistica del programma di fabbricazione del 1966, che prevedeva la “zona rurale” così come quella del PRG adottato nel 1999 che indicava la destinazione “agricola” poteva essere irrilevante rispetto alla domanda di condono del 1995. Inoltre il vincolo paesaggistico della fascia di rispetto fluviale del fiume Ofanto, ai sensi della legge 8 agosto 1985, n. 431 art.1 lettera c), non costituiva un vincolo di inedificabilità assoluta, richiedendo solo il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, mentre il Comune avrebbe dovuto specificamente valutare il rapporto tra tale vincolo e il precedente vincolo di inedificabilità assoluta, posto invece dall'art. 51 lettera h) della legge regionale 31 maggio 1980, n. 56, nella fascia di 200 metri dai fiumi, che viene ritenuto dalla giurisprudenza un vincolo ostativo al condono, in quanto rientrante nell'art. 33 della legge n. 47 del 1985 ( Cons. Stato, Sez. VI, 4 maggio 2020, n. 2812; Sez. II, 21 gennaio 2020, n. 476; id. Sez. II, 27 settembre 2019, n. 6467).

Quanto al diniego di condono per le istanze presentate nel 2004, l'art. 32 della legge n. 326 del 2003 impedisce, comunque, il condono nelle aree sottoposte a vincolo per le tipologie 1,2 ,3 (nuova costruzione e ristrutturazione edilizia), ma nel caso di specie le domande riguardavano anche tettoie, pur nel complesso di rilevanti dimensioni, e l'installazione di manufatti prefabbricati, per cui il Comune avrebbe dovuto verificare la effettiva qualificazione dell'intervento.

Il d.l. n. 269 del 30 settembre 2003, convertito nella legge n. 326 del 24 novembre 2003, che ha previsto un condono edilizio per le opere ultimate entro il 31 marzo 2003, diversamente dalle discipline della legge n. 47 del 1985 e della legge n. 724 del 1994, ha, infatti, specificamente individuato le tipologie di opere condonabili ed ha limitato le possibilità di sanatoria in presenza di vincoli. L'art 32, comma 26, lettera a) del detto decreto legge ha distinto le tipologie di illecito (individuate all'allegato 1), consentendo nelle aree sottoposte a vincolo la sanatoria solo per *“le tipologie di illecito di cui all'allegato 1 numeri 4, 5 e 6”* ovvero opere di restauro e risanamento conservativo (tipologia 4 e 5), opere di manutenzione straordinaria, opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume (tipologia 6). Ha specificato al comma 27 che non sono suscettibili di sanatoria, tra le altre ipotesi, le opere che *“siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”* (lettera d). La giurisprudenza di questo Consiglio è infatti costante nel ritenere che il condono edilizio di cui al D.L. n. 269 del 2003, convertito nella L. n. 326 del 2003, non sia, a priori, consentito se abbia ad oggetto *“abusi maggiori”* (cioè abusi riconducibili a quelli di cui alle tipologie 1, 2 e 3 della tabella allegata al D.L. n. 269 del 2003) commessi in zona sottoposta a vincolo posto in epoca anteriore alla realizzazione delle opere, ciò indipendentemente dal tipo di vincolo, se di inedificabilità assoluta o relativa (Consiglio di Stato Sez. VI 26 luglio 2023, n. 7318; Sez. II, 13 novembre 2020, n. 7014; Sez. II, 21 ottobre 2019, n. 7103). In tali situazioni è stato altresì affermato che è inutile la richiesta del parere di compatibilità paesaggistica, posto che si versa

in una situazione di divieto di condono stabilita dal legislatore. Da ciò discende che, in presenza di interventi qualificabili come nuova costruzione e realizzati in area soggetta a vincoli paesaggistici, il diniego di sanatoria edilizia è atto dovuto ai sensi della L. n. 326 del 2003 (Consiglio di Stato Sez. VI, 24 agosto 2023, n. 7935; Sez. VI, 16 settembre 2022, n.8043; Sezione VI, 10 gennaio 2023, n. 295). Inoltre, nelle aree sottoposte a vincolo preesistente all'opera neppure può essere concessa la sanatoria qualora l'intervento sia difforme dagli strumenti urbanistici.

Ne deriva che, come correttamente ritenuto dal giudice di primo grado, l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto distinguere le opere oggetto delle domande di condono, in primo luogo in base alla disciplina condonistica di cui era chiesta l'applicazione; inoltre rispetto alle domande di condono avrebbe dovuto esaminare specificamente le opere indicate nella domanda, il momento di realizzazione delle stesse, ai fini anche dell'applicazione dei vincoli paesaggistici vigenti o sopravvenuti; valutare la sussistenza di elementi per ritenere le domande presentate eventualmente non corrette rispetto alla data di realizzazione delle opere o alla consistenza delle stesse.

Con riguardo ai vincoli avrebbe, infatti, dovuto distinguere specificamente, in particolare con riguardo alla domanda del 1995, i vincoli di inedificabilità assoluta previgenti alla realizzazione dell'opera, che impedivano l'esame della domanda di condono da eventuali vincoli relativi o sopravvenuti per cui avrebbero dovuto essere chiesti i relativi pareri.

Invece, il provvedimento del 6 settembre 2017 contiene solo un generico riferimento alla occupazione di aree del demanio stradale (peraltro di per sé non ostativa al condono), senza neppure l'individuazione precisa delle opere interessate da tale occupazione; inoltre, richiama tutti i vincoli esistenti sull'area, "urbanistici,

ambientali, paesaggistici, del PAI, del PPTR e del Piano comunale tratturi”, senza indicare né il differente momento di apposizione di tali vincoli in relazione a quello di realizzazione delle opere né il regime specifico di detti vincoli, elementi successivamente chiariti dal verificatore.

E' evidente, dunque, il difetto di istruttoria di tale provvedimento che, correttamente, ha condotto in primo grado all'accoglimento di gravami e all'annullamento dello stesso.

Tale vizio si riverbera anche sull'ordinanza di demolizione - rispetto alla quale in appello non sono neppure formulati specifici motivi - che ha riguardato indistintamente tutte le opere collocate nell'area della SCEAP, senza distinguere né quelle per cui era stato respinto il condono né le altre eventualmente realizzate abusivamente o con un pregresso titolo edilizio o ante 1967 (anche tenendo conto di quanto indicato dal Sindaco nella nota del 2 marzo 1994) o non necessitanti di titolo edilizio in quanto opere pertinenziali. Invece, anche ai fini della adozione della ordinanza di demolizione, il Comune avrebbe dovuto individuare le opere realizzate prima del 1967, le opere realizzate successivamente per cui non sono stati mai rilasciati titoli edilizi o per le quali le domande di condono erano state legittimamente respinte.

L'appello è quindi infondato nel merito e deve essere respinto con la conferma della sentenza di primo grado.

Ne deriva l'infondatezza altresì del motivo di appello relativo alla condanna del Comune al pagamento delle spese del verificatore (essendo state compensate le altre spese del giudizio), che è conseguita all'accoglimento di tre ricorsi rispetto ai quattro decisi con la sentenza.

Peraltro, in materia di riparto delle spese di giudizio, non può che richiamarsi la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio per cui il giudice di primo grado esercita ampi poteri discrezionali in ordine alla statuizione sulle spese di lite, sia ai fini della condanna, sia ai fini della compensazione, con il solo limite dell'abnormità o della manifesta ingiustizia, con la conseguenza che, nel giudizio di appello la sindacabilità sulle spese liquidate all'esito del giudizio di primo grado è limitata all'ipotesi in cui venga modificata la decisione impugnata, fatta eccezione per le ipotesi di manifesta abnormità, fattispecie che ricorre solo in situazioni eccezionali, identificate dalla giurisprudenza nell'erronea condanna alle spese della parte vittoriosa e nella manifesta e macroscopica eccessività o sproporzione della condanna (Consiglio di Stato, Sez. VI, 25 ottobre 2023, n. 9218; Sez. VI, 13 gennaio 2020, n. 309; Sez. V, 10 novembre 2022, n. 9879; Sez. III, 13 dicembre 2018, n. 7039).

In ogni caso, avere posto a carico del Comune le spese della verifica non appare neppure manifestamente illogico o irragionevole, essendo stata necessaria la verifica, nel caso di specie, proprio per la carente istruttoria effettuata dal Comune prima di adottare i provvedimenti impugnati in primo grado.

In conclusione l'appello è infondato e deve essere respinto.

Le spese, liquidate in euro 3000,00 (tremila,00) oltre accessori di legge seguono la soccombenza e vengono poste a carico del Comune di Canosa di Puglia.

P.Q.M.

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

Condanna il Comune di Canosa di Puglia al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in euro 3000,00 (tremila,00) oltre accessori di legge.



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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Sabato, Presidente FF

Antonella Manzione, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere, Estensore

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Cecilia Altavista**

**IL PRESIDENTE**  
**Giovanni Sabato**

IL SEGRETARIO