

Pubblicato il 11/02/2026

N. 01096/2026REG.PROV.COLL.
N. 00004/2021 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 4 del 2021, proposto dalla società Casa Bella di Nicola De Tullio S.a.s., in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Muscatello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro

il Comune di Bari, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Chiara Lonero Baldassarra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sez. III, 31 marzo 2020 n. 457, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bari e i documenti prodotti;

Vista l'ordinanza collegiale 14 dicembre 2023 n. 10773 con la quale la Sezione ha disposto verifica;

Viste le ordinanze collegiali della Sezione 30 luglio 2024 n. 6823, 19 novembre 2024 n. 9296 e 13 maggio 2025 n. 4097 con le quali sono state accolte istanze di proroga dei termini per il completamento delle operazioni di verifica;
Esaminate le ulteriori memorie con documenti depositati;
Visti gli atti tutti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2025 il Cons. Stefano Toschei e uditi, per le parti, gli avvocati Francesco Muscatello e Andrea Manzi, quest'ultimo in sostituzione dell'avvocato Chiara Lonero Baldassarra;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Il presente giudizio in grado di appello ha ad oggetto la richiesta di riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sez. III, 31 marzo 2020 n. 457 con la quale il predetto TAR ha respinto il ricorso (n. R.g. 256/2013), integrato da un ricorso recante motivi aggiunti, proposti dalla società Casa Bella di Nicola De Tullio S.a.s., al fine di ottenere l'annullamento dei seguenti atti e/o provvedimenti: (con il ricorso introduttivo) a) l'atto di diniego di permesso di costruire mediante accertamento di conformità per opere di manutenzione straordinaria, ampliamento, frazionamento, fusione e cambio di destinazione d'uso relativamente al compendio immobiliare di proprietà, comunicato con la nota prot. n. 264673 del 20 novembre 2012 nonché i verbali redatti dalla Polizia municipale di Bari e le relative ordinanze di sospensione lavori; (con ricorso recante motivi aggiunti) b) l'ordinanza protocollo n. 1015/01235 - 2015/130/00449 del 21 ottobre 2015, recante ingiunzione di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi per interventi eseguiti in assenza del permesso di costruire ovvero in parziale difformità dal medesimo, ai sensi degli artt. 27 e 33 d.P.R. 380/2001 nonché ingiunzione di pagamento di sanzioni amministrative.

2. - La vicenda che fa da sfondo al presente contenzioso in grado di appello può essere sinteticamente ricostruita sulla scorta dei documenti e degli atti prodotti dalle parti controvertenti nei due gradi di giudizio nonché di quanto sintetizzato nella parte in fatto della sentenza qui oggetto di appello, come segue:

- riferisce la parte appellante che la (diversa) società Casa Bella di De Luise Umberto & C. s.a.s. ebbe ad acquistare, mediante pubblico incanto da un fallimento, un terreno agricolo e alberato con fabbricati e/o corpi di fabbrica oltre a corpo di fabbrica non censito. Precisa, in particolare, la società appellante che dal decreto di trasferimento dell'8 ottobre 2004 emerge che sul terreno in questione insistevano, in particelle diverse, due corpi di fabbrica (*“il primo corpo di fabbrica della superficie di mq. 55 circa in p.t. adibito a medicina sportiva; il secondo corpo di fabbrica della superficie di mq. 218 circa in p.t. pluriuso”*), per come è testualmente riportato nel suddetto decreto di trasferimento) e poi (su altra particella) due ulteriori fabbriche oltre che un campo da tennis (per i quali vi era in corso domanda di condono edilizio);
- successivamente parte delle quote sociali della predetta società furono acquistate dal signor Nicola De Tullio quale socio accomandatario e amministratore della società Casa Bella di Nicola De Tullio S.a.s. che, entrato in possesso del compendio immobiliare, ottenne il rilascio del provvedimento di condono edilizio con riferimento ai fabbricati di cui alle quote acquistate. Il signor De Tullio poi, in data 20 febbraio 2007, presentava una denuncia di inizio attività per il frazionamento e la divisione nonché il mutamento di destinazione d'uso di taluni locali per i quali era stata rilasciato il condono edilizio, operazione che si concluse nel 2013;
- posto che il Comune di Bari, tramite sopralluoghi eseguiti da agenti della Polizia locale, aveva contestato la realizzazione di numerosi abusi edilizi, l'odierna società appellante presentava, in data 29 marzo 2012, domanda di accertamento di conformità per le attività eseguite e le opere esistenti sull'intero compendio immobiliare, che però veniva respinta dagli uffici

competenti (con atto comunicato a mezzo nota prot. n. 264673 del 20 novembre 2012), dal momento che: a) l'intervento in oggetto risulta in contrasto con l'art. 34 del vigente PRG, che, in zona per attività primarie di tipo A, non prevede la possibilità di effettuare il cambio di destinazione d'uso a residenziale; b) la società ha realizzato un ampliamento volumetrico attraverso la chiusura di tettoia preesistente ed ampliamenti, in contrasto con l'art. 34 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, per mancanza di provvista volumetrica assentibile. In particolare, l'ampliamento volumetrico realizzato attraverso la chiusura di una tettoia preesistente, rispetto alla quale era stato concesso il permesso di costruire in sanatoria n. 73/2006, ricade in area di rispetto per la presenza di principali assi ferroviari (art. 29 NTA del PRG vigente); c) è carente la dimostrazione della legittimità della volumetria e destinazione d'uso esistente, che, facendo riferimento alla concessione edilizia in sanatoria n. 73/2006 e alla DIA n. 419/2007, risulta modificata nella consistenza e nella tipologia strutturale, quale demolizione e ricostruzione di manufatti avvenuti in assenza dei titoli autorizzativi; d) gli ambienti in questione risultano essere carenti dei requisiti minimi necessari ai fini del rilascio dell'agibilità;

- a distanza di tempo era anche emanato l'ordine di demolizione delle opere abusive, con ordinanza dirigenziale n. 1015/01235 - 2015/130/00449 del 21 ottobre 2015, con annessa ingiunzione al pagamento delle sanzioni amministrative previste dall'art. 47, lett. A) e C), l.r. 56/80;

- la società Casa Bella di Nicola De Tullio S.a.s. impugnava dunque i suddetti atti dinanzi al TAR per la Puglia, il primo con ricorso introduttivo e il secondo, successivamente, con ricorso recante motivi aggiunti nonché gli atti ad essi presupposti, ma il predetto TAR respingeva entrambi i gravami con sentenza n. 457/2000.

3. - Propone quindi appello, nei confronti della suddetta sentenza di primo grado, la società Casa Bella di Nicola De Tullio S.a.s., che ne sostiene la erroneità per quattro complessi motivi di appello "raggruppati" (che in buona parte ricalcano le censure già dedotte in primo grado e non condivise dal TAR

per la Puglia e che ripercorrono le asserite illegittimità contenute nei provvedimenti impugnati in primo grado). In sintesi la descrizione dei motivi di appello può così tratteggiarsi:

I) con un primo (corposo) gruppo di censure si contesta la individuazione puntuale delle opere effettivamente prive di titolo edilizio e la circostanza che nei sette verbali redatti dagli uffici comunali non è chiaro quali opere sarebbero state realizzate in assenza di titolo edilizio, quali in difformità dei permessi di costruire in sanatoria nel tempo rilasciati e quali ancora (delle opere contestate siano) affatto abusive;

II) il secondo gruppo di motivi tende a sostenere che la illegittimità del diniego di accertamento di conformità coinvolge inevitabilmente la legittimità dell'ordine demolitorio, che dunque deve essere annullato;

III) in terzo luogo, come già era avvenuto nel corso del giudizio di primo grado, la società appellante suggerisce (anche) al giudice di appello di disporre *“verificazione in ordine alle opere effettivamente abusive ed ai titoli legittimanti oppure, in alternativa, consulenza tecnica d'ufficio indirizzata alle medesime constatazioni e cognizioni?”* (così, testualmente, a pag. 24 dell'atto di appello);

IV) infine viene fatto oggetto di contestazione la condanna della società appellante, in primo grado, alla refusione delle spese di lite, tenuto conto che, per effetto della fondatezza delle censure dedotte nella sede di appello, quel giudizio dovrà essere rivisitato.

4. – Si è costituito nella presente sede di appello il Comune di Bari contestando analiticamente le avverse prospettazioni e confermando la legittimità dei provvedimenti impugnati in primo grado.

Il comune appellato ha ribadito la condivisibilità del percorso logico giuridico tracciato dal giudice di primo grado per come emerge dalla sentenza qui oggetto di appello, chiedendo, quindi, la reiezione del mezzo di gravame proposto.

5. – Con ordinanza 14 dicembre 2023 n. 10773 la Sezione, ritenendo di poter dare ascolto al suggerimento proposto dalla società appellante con il terzo

motivo di appello, disponeva verifica.

In detto provvedimento istruttorio la Sezione segnalava come, nonostante la puntuale ricostruzione delle vicende e del contenuto degli atti, anche istruttori, conclusivi delle varie subfasi che hanno caratterizzato il procedimento concluso dapprima con il diniego di accertamento di conformità e quindi con l'emanazione dell'ordine demolitorio, tracciata dal comune appellato negli scritti difensivi in entrambi i gradi di giudizio, non viene sgombrato completamente il campo da dubbi circa l'esistenza di possibili inesattezze idonee a tradursi in *deficit* di legittimità dei ridetti provvedimenti impugnati e degli atti istruttori che hanno caratterizzato i rispettivi procedimenti.

Del resto dall'esame delle memorie depositate dal comune e dai documenti ad esse allegati residuavano, ad avviso della Sezione, alcune incertezze circa l'esatta individuazione delle opere realizzate senza titolo ovvero in difformità dal titolo rilasciato in sanatoria ovvero ancora ricomprese nei provvedimenti di condono.

In ragione di quanto sopra segnalato, dunque, stante anche la puntualità delle contestazioni tecniche contenute negli atti prodotti dall'appellante, la Sezione riteneva necessario disporre un approfondimento istruttorio tecnico, per poter definire, con riferimento al provvedimento di diniego di accertamento di conformità oggetto di diniego e ai numerosi verbali redatti dalla Polizia municipale: 1) quali fossero le opere abusivamente realizzate nell'area di proprietà della società appellante e le ragioni della loro illecita realizzazione, tenuto conto del complesso delle norme urbanistico-edilizie disciplinanti il governo del territorio nell'area in questione; 2) quali di tali opere fossero state espressamente condonate; 3) quali di tali opere non fossero state oggetto di sanatoria e la loro esatta entità (o dimensione).

La verifica veniva affidata al responsabile del Dipartimento di Ingegneria civile, ambientale, del territorio, edile e di chimica del Politecnico di Bari affinché, anche per effetto di espressa delega ad un docente del predetto

Dipartimento competente nello specifico settore dell'edilizia e dell'urbanistica, al quale venivano sottoposti i tre quesiti sopra riprodotti.

Per il completamento della verifica era assegnato il termine del 30 marzo 2024 e per il deposito della relazione il termine del 30 aprile 2024.

6. – Il compito di svolgere la verifica era assegnato (per effetto di delega disposta dal direttore del Dipartimento di Ingegneria civile, ambientale, del territorio, edile e di chimica del Politecnico di Bari, professor Leonardo Damiani) al professor Francesco Fiorito (nella qualità di docente di I Fascia nel SSD ICAR/10 “Architettura Tecnica”) il quale, in data 17 luglio 2024, depositava una istanza di proroga dei termini fissati nell'ordinanza n. 10773/2023 per l'espletamento della verifica, motivandola sul presupposto che egli aveva avuto possibilità di accedere al fascicolo digitale del processo solo in data 16 gennaio 2024 (oltre trenta giorni dopo la conoscenza della delega, ricevuta il 15 dicembre 2023) e successivamente aveva avuto necessità di svolgere una preliminare ricerca d'archivio ed uno studio approfondito degli atti contenuti nel fascicolo, non riuscendo, quindi, *“a completare entro i termini assegnati l'attività di verificatore”*, anche per *“(l')approssimarsi del periodo estivo di chiusura degli uffici pubblici”* (così, testualmente, nell'istanza di proroga dei termini depositata dal verificatore).

La Sezione accoglieva l'istanza del verificatore, con ordinanza 30 luglio 2024 n. 6823, *“indicando il nuovo termine per il completamento della verifica alla data del 30 settembre 2024, con termine fino al 15 ottobre 2024 per il deposito della relazione conclusiva e fissando la data dell'udienza di merito al 5 dicembre 2024”*.

Accadeva che il verificatore, in data 17 ottobre 2024, avanzava una nuova richiesta di proroga dei termini motivata in ragione di quanto segue: a) durante il sopralluogo effettuato in contraddittorio con le parti è stata rilevata l'impossibilità di visitare tutti gli ambienti del compendio immobiliare oggetto del ricorso, sicché occorre programmare ulteriori sopralluoghi atti anche al rilievo puntuale dello stato dei luoghi; b) nel corso del medesimo sopralluogo è emersa la presenza di atti urbanistici non già allegati alle memorie e

depositati presso il Comune di Bari. Ciò ha comportato la necessità di procedere con una formale richiesta di accesso agli atti presso il Comune di Bari che si è conclusa solo in epoca recente; c) dall'esame dei documenti reperiti presso gli archivi del Comune di Bari è emersa la presenza di diversi fascicoli che includono atti urbanistici e documenti utili all'espletamento dell'attività di verifica.

Ritenuto di poter accogliere la richiesta, anche in ragione della formalizzata non opposizione del difensore della parte appellante, la Sezione disponeva, con ordinanza 19 novembre 2024 n. 9296, la proroga *“indicando il nuovo termine per il completamento della verifica alla data del 20 gennaio 2025, con termine fino al 5 febbraio 2025 per il deposito della relazione conclusiva e fissando la data dell'udienza di merito al 10 aprile 2025”*.

Successivamente era il difensore della parte appellante che, con nota depositata in data 9 aprile 2025, non essendo stata ancora depositata la relazione del verificatore, chiedeva la concessione di un ulteriore termine. La Sezione concedeva la proroga, con ordinanza 13 maggio 2025 n. 4097, *“con termine per il deposito della verifica per la data del 31 luglio 2025, sempre che nelle more il verificatore non provveda autonomamente e la nuova data dell'udienza di merito al 16 dicembre 2025”*.

In data 18 aprile 2025 il verificatore, professor Francesco Fiorito, depositava nel fascicolo digitale del processo la relazione conclusiva di verifica con allegazione di numerosi documenti.

In data 20 ottobre 2025 il comune appellato depositava una relazione del tecnico di parte con allegati documenti, mentre analogo deposito (della relazione del tecnico di parte con allegati documenti) veniva effettuato dalla difesa della parte appellante in data 5 novembre 2025.

Quest'ultima depositava anche memoria in data 25 novembre 2025.

7. – Dalla relazione conclusiva del verificatore, emerge innanzitutto che nel corso delle operazioni istruttorie sono stati acquisiti documenti presso i competenti uffici del Comune di Bari [tutti allegati alla relazione depositata e

nello specifico: a) Concessione edilizia in sanatoria (legge 28 febbraio 1985, n. 47) n. 73/06 del 6 giugno 2006, pratica n. 8940. Istanza n. 0452971912/D01-2 presentata dal sig. Giovanni Campanale in data 1 aprile 1986 e relativa alla realizzazione di un campo da tennis, tettoia aperta su due lati in acciaio e copertura in lamiera destinata al ricovero automezzi, volume in piano terra destinato a palestra con struttura in acciaio e copertura in lamiera, tramezzature interne prefabbricate in cls, per l'immobile sito in via Napoli, piano terra, foglio 4 particella 84. (Allegato A); b) Concessione edilizia in sanatoria (legge 28 febbraio 1985, n. 47) n. 151/2006, pratica n. 8845. Istanza n. 0452971811 presentata dal sig. Giovanni Campanale in data 01 aprile 1986 e relativa alla realizzazione di un fabbricato ad uso commerciale con antistante tettoia e relativa recinzione del lotto per l'immobile sito in Bari-Palese alla via Napoli 406 bis contrada Mammagnora. (Allegato B); c) Permesso di costruire in sanatoria ai sensi della legge 326/2003, pratica 7898 del 11 febbraio 2013, relativo alle opere di realizzazione di un manufatto edilizio costituito da più ambienti, esteso complessivamente mq 182,84 destinato ad attività artigianale, eseguite nell'unità immobiliare sita in Bari, via Napoli n. 406/B, giusta istanza presentata da Casa Bella s.a.s. il 17/02/2005. (Allegato C); d) Denuncia di inizio attività n. 419/07 del 20 febbraio 2007 per la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera c), del D.P.R. 380/01 e consistenti in opere interne, rimodulazione degli spazi e cambio di destinazione d'uso per l'immobile sito in Palese (BA) alla via Napoli 406/bis piano terra (catasto fabbricati foglio n. 4, p.lla 84). (Allegato D); e) Pratica edilizia n. PDC-96-2012: Accertamento di conformità per opere di manutenzione straordinaria, ampliamento, frazionamento, fusione e cambio di destinazione d'uso per l'immobile sito in via Napoli n. 406/B, Bari. Istanza n. 20120078064 del 2 aprile 2012 a firma del tecnico ing. Francesco Del Vecchio. (Allegato E); f) Segnalazione certificata di inizio attività n. 7435 del 30/11/2019 per intervento di frazionamento relativo all'unità immobiliare sita

in Bari, alla via Napoli 406/B (foglio 4, p.lla 647 sub. 3) avente destinazione d'uso "locale artigianale", a firma dell'arch. Giuseppe Regina. (Allegato F)].

Sono stati effettuati quattro sopralluoghi (finalizzati alla verifica diretta delle opere realizzate, condotti in contraddittorio con le parti interessate, nelle date del 30 settembre 2024, del 23 ottobre 2024, dell'11 novembre 2024 e del 16 gennaio 2024), per quanto di rilievo per la decisione della presente controversia, si legge che:

- il compendio immobiliare è attualmente composto da 12 unità immobiliari, ubicate in 4 corpi di fabbrica, per uno sviluppo totale in pianta pari a circa 1310 mq. e tutte oggi destinate a residenza;

- le suddette unità immobiliari sono state suddivise dal verificatore, per semplicità di trattazione, in 5 aree funzionali per consentire una migliore descrizione degli immobili e per indicare lo "stato legittimo" delle costruzioni;

- sull'area funzionale 1, posta al confine nord-ovest del lotto, insistono due corpi di fabbrica. Con riferimento alle unità immobiliari in essi ricomprese il verificatore segnala che *"La volumetria rilevata risulta conforme a quella di cui ai titoli abilitativi precedentemente riportati. Pur se la consistenza complessiva delle unità immobiliari risulta conforme rispetto a quanto riportato negli elaborati grafici allegati alla D.I.A. n. 419/2007, sono presenti alcune variazioni interne della posizione dei tramezzzi, come rilevabile dal confronto tra lo stato dei luoghi (...) e lo stato legittimo dell'immobile. (...) Le differenze maggiormente rilevanti dal punto di vista urbanistico-edilizio sono le seguenti: - La tettoia presente lungo tutto il fronte principale sud dell'immobile non è stata regolarmente assentita, in quanto non risulta essere stata riportata in alcuno degli elaborati grafici di cui allo stato legittimo dell'immobile (concessione in sanatoria n. 73/06 e D.I.A. n. 419/2007). - Le finestre di tutti i vani posti lungo il confine posteriore (nord) risultano avere dimensioni diverse da quella riportate negli elaborati grafici allegati alla D.I.A. n. 419/2007. Nel corso dei sopralluoghi, in luogo delle finestre riportate negli elaborati progettuali, è stata riscontrata la presenza di finestrini alti di dimensioni approssimative pari a 1 m x 1 m. Tali aperture, in relazione alla superficie degli ambienti serviti, non garantiscono i requisiti di agibilità richiesti per locali a uso residenziale, poiché comportano*

rapporti aeroilluminanti (R.A.I.) inferiori a quelli prescritti dal D.M. 5 luglio 1975. - Il locale ad uso deposito posto lungo il confine est del volume e di superficie di circa 53 mq è, ora, diviso in due ambienti, ciascuno dei quali aggregato ad altrettante unità immobiliari (rispettivamente identificate come unità "E" ed unità "F"), ottenute aggregando a tali locali, altri locali appartenenti ad altri volumi del compendio immobiliare. L'unità immobiliare "F" risulta non rilevabile in quanto non accessibile dal compendio immobiliare oggetto del presente ricorso. - In luogo del campo sportivo di cui al titolo abilitativo (concessione in sanatoria n. 73/2006), sono oggi presenti giardini pertinenziali delle cinque unità immobiliari, divisi da muretti bassi e cancelli in legno, come anche rilevato dalla Polizia Edilizia del Comune di Bari (V.U.E. n. 09/2012) (...)” (pagg. da 11 a 15 della relazione del verificatore);

- sull'area funzionale 2, ubicata lungo il confine nord della proprietà, attigua all'area funzionale 1 e con la quale condivide il confine ad ovest, insiste un corpo di fabbrica. In questo caso il verificatore segnala che “(l)a volumetria rilevata risulta, nella sua consistenza totale, parzialmente conforme a quella di cui ai titoli abilitativi precedentemente riportati. La superficie interna delimitata da chiusure perimetrali risulta oggi pari a circa 480 mq, contro i 482 mq assentiti, mentre la superficie esterna coperta risulta oggi pari a circa 130 mq, contro i 190 mq assentiti. Anche la destinazione d'uso e la distribuzione interna risultano difformi da quanto assentito con concessione 151/2006. Dal confronto tra lo stato dei luoghi (...) con lo stato legittimo dell'immobile (...), nonché dalla sovrapposizione delle impronte in pianta degli edifici, le differenze maggiormente rilevanti dal punto di vista urbanistico-edilizio sono le seguenti”:

“ - La concessione in sanatoria n. 151/2006 si riferisce alla realizzazione di un fabbricato ad uso commerciale con antistante tettoia e relativa recinzione del lotto. Ad oggi, il fabbricato risulta adibito ad abitazione, con difformità della destinazione d'uso attuale rispetto allo stato legittimo. - Il fabbricato era originariamente costituito da una unica unità immobiliare, mentre ad oggi risulta frazionato in cinque unità immobiliari indipendenti (unità "E", "F", "I", "L", "M"). Il frazionamento ha comportato, inoltre, la modifica della distribuzione delle partizioni interne. - Due delle cinque unità immobiliari (rispettivamente identificate come unità "E" ed unità "F") sono state aggregate ad altri

volumi del compendio immobiliare, dando luogo ad altrettante unità distinte. L'unità immobiliare "F" risulta non rilevabile in quanto non accessibile dal compendio immobiliare oggetto del presente ricorso. - Il lotto recintato, di cui alla concessione in sanatoria 151/2006 è diviso da murature e cancelli di ingresso, in modo da formare giardini di pertinenza delle unità immobiliari "E", "I", "L", ed "M" (...). - La tettoia antistante l'originario edificio, assentita con concessione in sanatoria n. 151/2006 è stata parzialmente demolita e sostituita da una pensilina sporgente rispetto all'edificio per circa 1.60 m, realizzata all'esterno delle unità "I", "L", ed "M" (...) e da una tettoia in legno di uguale superficie rispetto a quella originaria, all'esterno dell'unità "E". - L'impronta in pianta dell'edificio è diversa da quella riportata negli elaborati grafici di cui alla concessione 151/2006. Nel dettaglio, il lato sud dell'edificio – ora occupato dall'unità immobiliare "E" – risulta essere stato ampliato con un ulteriore volume di superficie in pianta pari a circa 27 mq e altezza interna netta pari a 3,75 m. Detto volume risulta ricadere interamente nell'area di rispetto (Ar) di cui all'art. 25 delle N.T.A. del vigente PRG del Comune di Bari, in quanto adiacente ad un principale asse ferroviario. Anteriormente alle attuali unità immobiliari "I", "L", ed "M", è stato creato un porticato aperto sul lato frontale, in luogo del volume chiuso di cui alla concessione in sanatoria più volte richiamata. Inoltre, in corrispondenza dell'unità immobiliare "E", è stato chiuso un volume di circa 25 mq e altezza interna netta di circa 3 m, laddove era originariamente presente la tettoia antistante l'immobile" (così nelle pagg. da 15 a 21 della relazione del verificatore); - sull'area funzionale 3, ubicata lungo il confine nord est della proprietà, attigua all'area funzionale 2, con la quale condivide il confine ad ovest, insiste un immobile. In ordine all'area funzionale 3 nella relazione conclusiva il verificatore segnala quanto segue: "La volumetria rilevata risulta parzialmente conforme a quella di cui ai titoli abilitativi precedentemente riportati. Difatti, pur se la consistenza complessiva dell'immobile risulta generalmente conforme a quanto riportato negli elaborati grafici allegati al permesso di costruire in sanatoria del 1 febbraio 2013 (pratica 7898), sono diverse difformità, come nel seguito maggiormente dettagliato. Dal confronto tra lo stato dei luoghi (...) con lo stato legittimo dell'immobile (...), nonché dalla sovrapposizione di questi, le differenze maggiormente rilevanti dal punto di vista

urbanistico-edilizio sono le seguenti?": “- L’edificio di cui alla concessione in sanatoria del 2013 risulta, oggi, frazionato in due unità immobiliari. Una unità (identificata come “G”) di consistenza di 4 vani oltre servizi, per un totale di circa 140 mq e altezza interna variabile tra 2,85 m e 2,95 m, e una unità (...) - L’edificio di cui allo stato dei luoghi risulta avere una superficie in pianta di circa 212 mq, leggermente superiore di quella di cui allo stato legittimo (209 mq). Tale variazione, comunque inferiore al 2% del totale, potrebbe anche essere dovuta ad imprecisioni di misurazione o di rappresentazione dello stato dei luoghi nella pratica di permesso di costruire in sanatoria (pratica 7898). come “H”) di consistenza di 2 vani oltre servizi, per un totale di circa 75 mq e altezza interna variabile tra 2,85 m e 2,90 m. L’unità G ha accesso diretto dal giardino pertinenziale, mentre l’unità H ha accesso diretto tramite il viale comune di accesso al compendio immobiliare. Quanto rilevato è coerente con quanto riportato nella S.C.I.A. n. F-7435 del 2019 che, tuttavia, è stata dichiarata non valida con divieto di prosecuzione delle attività, come precedentemente già evidenziato. - La destinazione d’uso dell’immobile rilevata durante i sopralluoghi è difforme da quanto assentito con permesso di costruire in sanatoria n. 7898. Difatti, entrambe le unità sono oggi utilizzate per civile abitazione e non per uffici e laboratori artigianali come riportato sia nel summenzionato permesso di costruire in sanatoria, sia nella S.C.I.A. del 30/11/2019. - Lungo l’intero lato sud dell’edificio è presente una tettoia lignea a singola falda, con struttura ad intradosso piano, larghezza di circa 1,35 m, e altezza netta ad intradosso variabile tra 2,70 m e 2,95 m. Tale struttura non essendo stata dichiarata nel permesso di costruire in sanatoria del 1 febbraio 2013, è stata realizzata in assenza di titolo abilitativo” (così alle pagg. 21-24 della relazione conclusiva del verificatore);

- quanto all’area funzionale 4, essa è ubicata lungo il confine sud della proprietà, nella fascia a ridosso dell’asse ferroviario e in essa insistono due corpi di fabbrica. Con riferimento a detta area funzionale il verificatore segnala di avere rilevato quanto segue: “La volumetria rilevata risulta, nella sua consistenza totale, interamente difforme a quella di cui ai titoli abilitativi precedentemente riportati. In luogo della originaria tettoia per ricovero mezzi è oggi presente un edificio ad uso prevalentemente abitativo. Dal confronto tra lo stato dei luoghi (...) e lo stato legittimo

dell'immobile (...), nonché dalla sovrapposizione delle impronte in pianta degli edifici, le differenze maggiormente rilevanti dal punto di vista urbanistico-edilizio sono le seguenti”:
“- L'edificio utilizzato come abitazione risulta privo di alcun titolo autorizzativo. - La dimensione in pianta della copertura è difforme da quella della tettoia per ricovero mezzi, assentita con concessione edilizia in sanatoria n. 73/2006. Difatti in luogo di una copertura delle dimensioni di 190 mq (27 m x 7 m circa come da elaborati grafici allegati alla summenzionata concessione) è presente oggi una superficie coperta delle dimensioni totali di circa 300 mq. - L'edificio e la tettoia sono ubicati all'interno dell'area di rispetto (Ar) di cui all'art. 25 delle N.T.A. del vigente PRG del Comune di Bari, in quanto adiacenti ad un principale asse ferroviario” (così alle pagg. 24-29 della relazione);

- con riferimento, infine, all'area funzionale 5, che costituisce la rimanente parte del compendio immobiliare, essa è caratterizzata da una superficie esterna prevalentemente scoperta di circa 500 mq di superficie, destinata a viale di accesso alle singole unità immobiliari e parcheggio. Nell'area sono presenti 3 piccoli locali tecnici, delle dimensioni rispettivamente di circa 7 mq, 18 mq, e 7 mq., con altezza di circa 2m, utilizzati come deposito e centrali tecnologiche al servizio delle unità immobiliari del compendio. Uno dei tre vani è accessibile direttamente dal viale di accesso, mentre altri due vani sono accessibili da un giardino recintato posto al confine sud della proprietà. In ordine a detta area funzionale il verificatore segnala di avere constatato quanto segue: “(i)n data 10 gennaio 2012 (V.U.E. n. 02/2012) la Polizia Edilizia del Comune di Bari rilevava che: “(...) In assenza di opportuno titolo autorizzatorio, sul detto suolo risultano realizzati due piccoli vani in muratura contigui dalla forma rettangolare, destinati ad uso volumi tecnici, dalle dimensioni di mt. 6,00 x 2,60 circa e di mt. 3,50 x 1,20 circa aventi entrambi copertura in muratura ad altezza di mt. 2,20. (...)”. Inoltre i tre volumi in questione “non risultano presenti in alcuno dei titoli abilitativi che determinano lo stato legittimo del compendio immobiliare (concessione edilizia in sanatoria 73/2006, concessione edilizia in sanatoria 151/2006, permesso di costruire in sanatoria 7898, e D.I.A. 419/2007)”. I volumi di cui sopra, poi, “sono ubicati nell'area di

rispetto (Ar) di cui all'art. 25 delle N.T.A. del vigente PRG del Comune di Bari, in quanto adiacenti ad un principale asse ferroviario” (pagg. 29-31 della relazione).

8. – In seguito alla ricognizione tecnica effettuata e sopra sinteticamente riprodotta nei suoi aspetti essenziali, il verificatore giunge, quindi, alle seguenti conclusioni che si riproducono integralmente qui di seguito (pagg. 31-35 della relazione):

“- All'interno dell'area funzionale 1 insistono due corpi di fabbrica. Il primo corpo di fabbrica è costituito da un immobile a destinazione d'uso residenziale, la cui volumetria risulta conforme a quanto previsto nei titoli abilitativi. Tuttavia, sono emerse alcune difformità interne, principalmente nella disposizione delle partizioni interne e nella presenza di finestrini lungo il prospetto nord (in luogo delle finestre rappresentate negli elaborati grafici di cui ai titoli abilitativi) che non garantiscono il rapporto aeroilluminante minimo richiesto per l'agibilità residenziale secondo il D.M. 5 luglio 1975. Inoltre il locale unico posto sul lato est dell'immobile è stato diviso in due ambienti, ciascuno dei quali fuso con altrettante unità immobiliari appartenenti ad altro corpo di fabbrica. Il secondo corpo di fabbrica è costituito da una pensilina in legno priva di titolo abilitativo. Infine, si segnala che all'esterno, al posto di un campo sportivo, sono stati realizzati giardini privati, separati da muretti e cancelli in legno a servizio delle unità abitative.

- All'interno dell'area funzionale 2 insiste un corpo di fabbrica. Tale corpo di fabbrica è costituito da un edificio a destinazione residenziale, la cui volumetria risulta solo parzialmente conforme a quanto assentito nei titoli abilitativi. La superficie interna è oggi di circa 480 mq (contro i 482 mq autorizzati), mentre quella esterna coperta è di 130 mq (anziché 190 mq). Si riscontrano difformità sia nella destinazione d'uso, oggi abitativa anziché commerciale come da titolo abilitativo, sia nella distribuzione interna. L'edificio originariamente previsto come un'unica unità immobiliare è stato frazionato in cinque unità indipendenti (“E”, “F”, “I”, “L”, “M”), con modifiche alle partizioni interne. Le unità “E” e “F” sono state aggregate ad altri volumi del compendio, generando due unità distinte. Il lotto recintato risulta suddiviso in tre giardini di pertinenza separati. La tettoia assentita è stata parzialmente demolita: al suo posto si trovano una pensilina sporgente (1,60 m) per le unità “I”, “L” e “M” e una tettoia in legno per l'unità “E”. L'impronta in pianta è

difforme: il lato sud è stato ampliato con un volume di superficie pari a circa 27 mq e altezza interna netta pari a circa 3,75 m, ricadente in area di rispetto ferroviaria. Inoltre, è stato chiuso un volume di superficie in pianta di 25 mq e altezza interna netta di 3 m, dove originariamente si trovava la tettoia.

- All'interno dell'area funzionale 3 insistono due corpi di fabbrica. Il primo corpo di fabbrica è costituito da un edificio a destinazione residenziale, la cui volumetria risulta solo parzialmente conforme a quanto previsto nei titoli abilitativi. L'edificio, oggi suddiviso in due unità immobiliari, presenta distribuzione interna e destinazione d'uso (residenziale, in contrasto con quella originaria per uffici e laboratori artigianali) non conformi ai titoli abilitativi. Il secondo corpo di fabbrica è costituito da una pensilina in legno priva di titolo abilitativo.

- All'interno dell'area funzionale 4 insistono due corpi di fabbrica. Il primo corpo di fabbrica è costituito da un edificio a destinazione d'uso prevalentemente residenziale, mentre il secondo corpo di fabbrica è costituito da una tettoia. Quanto rilevato risulta interamente difforme rispetto a quanto previsto nei titoli abilitativi originari. Difatti, in luogo di una tettoia per il ricovero mezzi, assentita con concessione edilizia in sanatoria, è stato realizzato un edificio ad uso prevalentemente abitativo, privo di qualsiasi titolo autorizzativo. Inoltre, dal confronto tra lo stato dei luoghi e quello legittimo emerge che l'originaria tettoia, di superficie di circa 190 mq, è stata ampliata fino a coprire circa 300 mq, segnando una rilevante variazione della consistenza complessiva dei due corpi di fabbrica. Inoltre, sia l'edificio che la tettoia sorgono all'interno dell'area di rispetto prevista dall'art. 25 delle Norme Tecniche di Attuazione del vigente Piano Regolatore Generale del Comune di Bari, trattandosi di un'area adiacente a un importante asse ferroviario, e pertanto soggetta a specifici vincoli urbanistici.

- All'interno dell'area funzionale 5 insistono 3 piccoli locali tecnici, utilizzati come deposito e centrali tecnologiche al servizio delle unità immobiliari del compendio. Detti locali tecnici sono stati realizzati in assenza di titolo abilitativo e sono ubicati nell'area di rispetto (Ar) di cui all'art. 25 delle N.T.A. del vigente PRG del Comune di Bari, in quanto adiacenti ad un principale asse ferroviario”.

9. – Il Collegio ritiene necessario, a questo punto, dare conto delle “reazioni” delle parti in contenzioso nei confronti delle conclusioni cui è giunto il verificatore e delle contestazioni tecniche che, attraverso i tecnici di parte, sia la società appellante sia il comune appellato hanno ritenuto di voler esprimere con riferimento all’intera attività istruttoria svolta.

Con riferimento alle conclusioni alle quali è giunto il consulente di parte del Comune di Bari all’esito delle indagini condotte in contraddittorio con il verificatore, si evidenziano pochissime differenze, tenuto conto che nel complesso le due relazioni convergono, segnalandosi soltanto alcuni scostamenti, e precisamente:

- per l’area funzionale 1 viene aggiunto che *“Il secondo corpo di fabbrica è costituito da una tettoia in legno priva di titolo abilitativo che risulta essere in contrasto con quanto disposto dall’art. 88.1.3 del Regolamento Edilizio Comunale vigente sia in termini di altezza media all’intradosso essendo superiore a m 2,70, sia per le sue dimensioni tali da incidere sui parametri urbanistico edilizi quali rapporto di copertura e rispetto delle distanze, oltre a non essere presenti agli atti documenti tali che dimostrino l’avvenuto deposito strutturale ai sensi degli artt. 93-94 del d.P.R. 380/01 e ss.mm.ii.”* (pag. 21 della relazione del tecnico comunale);

- per l’area funzionale 2 viene aggiunto che *“L’impronta in pianta dell’edificio è diversa da quella riportata negli elaborati grafici di cui alla concessione 151/2006. Nel dettaglio, il lato sud dell’edificio – ora occupato dall’unità immobiliare “E” – risulta essere stato abusivamente ampliato con un ulteriore volume di circa 101,25 mc (superficie in pianta pari a circa 27 mq e altezza interna netta pari a 3,75 m) realizzato senza idoneo titolo edilizio. Detto volume risulta ricadere interamente nell’area di rispetto ferroviario (Ar) di cui all’art. 25 delle N.T.A. del vigente PRG del Comune di Bari, in quanto adiacente ad un principale asse ferroviario, per il quale risultava/risulta necessario acquisire l’apposito parere vincolante dell’Ente ferroviario competente”* (pagg. 22-23 della relazione del tecnico comunale);

- con riguardo all’area funzionale 3, nella quale insistono due corpi di fabbrica, nella relazione tecnica del consulente comunale si legge che, con riferimento

al primo corpo di fabbrica, *“non risulta essere stato effettuato alcun deposito impiantistico che ne dimostri la conformità alle normative di settore”* e con riferimento al secondo che esso *“è costituito da una tettoia in legno priva di titolo abilitativo oltre che in contrasto con quanto disposto dall’art. 88.1.3 del Regolamento Edilizio Comunale vigente sia in termini di altezza media all’intradosso, essendo superiore a m 2,70, sia per le sue dimensioni tali da incidere sui parametri urbanistico edilizi quali rapporto di copertura e rispetto delle distanze, oltre a non essere presenti agli atti documenti tali che dimostrino l’avvenuto deposito strutturale ai sensi degli artt. 93-94 del d.P.R. 380/01 e ss.mm.ii.”* (pag. 23 della relazione del tecnico comunale);

- per le aree funzionali 4 e 5 la relazione del tecnico comunale presenta considerazioni pressoché sovrapponibili con quanto espresso dal verificatore riguardo a dette aree funzionali nella sua relazione conclusiva.

10. – Nella relazione del tecnico di parte appellante, in via preliminare, viene segnalato come il verificatore, nella sua relazione finale (a pag. 5), abbia testualmente riferito che, all’esito dell’accesso ai documenti disponibili presso gli uffici comunali, è stato possibile appurare *“(...) l’esistenza di ulteriori due fascicoli a nome del sig. De Tullio Nicola (nel dettaglio D.I.A. n. 2398/2003 e D.I.A. n. 457/2005), e relativi all’adiacente lotto sito in Bari, via Napoli n. 410, sempre di proprietà del sig. De Tullio, ma escluso dal presente procedimento (...)”*.

Ad avviso del consulente tecnico di parte appellante, *“(s)e analizzati, anche questi due procedimenti edilizi si riferiscono in conclusione ad interventi, autorizzati nel 2005, di frazionamento immobiliare, di ristrutturazione edilizia per cambio di destinazione d’uso da scuola a civile abitazione e di rifacimento di tutti gli impianti tecnologici (D.I.A. n. 457/2005) su immobili attigui a quelli in esame e, quindi, ricadenti sempre nella medesima zona di P.R.G. comunale classificata “A” (attività primarie), caratterizzata di fatto ed in questo specifico ambito da un tessuto urbanistico completamente abitativo (...)”*.

Ciò per confutare quanto affermato dal tecnico di parte comunale laddove, a conclusione della propria relazione, afferma che *“(...) la destinazione d’uso residenziale risulta essere in contrasto con le destinazioni ammissibili per la zona di PRG in cui ricade l’area oggetto del contendere”*.

Inoltre, per un'ampia gamma di interventi effettuati sugli immobili insistenti nella fascia 1, il tecnico di parte appellante segnala che la sanabilità di tali opere andrebbe verificata "all'attualità", potendo essere applicate disposizioni normative maggiormente favorevoli.

Con riferimento all'area funzionale 2, il consulente tecnico della parte appellante rileva come né il verificatore né il consulente tecnico comunale abbia valorizzato la circostanza che molti interventi edilizi erano stati oggetto di spontanea demolizione. Peraltro la "storia" condonistica dell'immobile risulta essere costellata da imprecisioni e errori materiali che conducono a dubitare sull'attuale divergenza tra l'immobile e le previsioni urbanistico edilizie disciplinanti il territorio di riferimento, tenuto conto anche della normativa sopravvenuta.

Con riferimento all'area funzionale 3 resta il significativo dubbio (tenendo conto delle conclusioni espresse dal verificatore e di quanto affermato dal consulente tecnico comunale) circa la superficie lorda dell'immobile legittimo, segnalando poi numerosi profili di contrasto con quanto emerso dalla verifica che potrebbero non escludere la sottoposizione a sanabilità delle opere insistenti.

Minime poi sono state le osservazioni non corrispondenti a quanto rilevato dal verificatore per le aree funzionali 4 e 5.

11. – Dalla complessa istruttoria tecnica svolta dal verificatore, sicuramente arricchita dal confronto con i tecnici di parte che, seppure parzialmente (quanto meno per le aree funzionali 4 e 5), hanno concordato con le conclusioni del verificatore (sebbene con sfumature di contrasto emerse nelle due relazioni di parte), il Collegio reputa obiettivamente necessario valorizzare la complessiva frammentarietà, ormai comprovata, del quadro tecnico-giuridico degli interventi edilizi effettuati nel corso degli anni nell'ambito dell'area territoriale fatta oggetto degli interventi, dapprima di diniego di sanatoria e quindi sanzionatori, posti in essere dal Comune di Bari e compendiati nei due provvedimenti impugnati dinanzi al giudice di primo

grado con il ricorso introduttivo e, successivamente, con il ricorso recante motivi aggiunti.

Dalla verifica è emerso infatti che la maggior parte dei volumi realizzati sono stati oggetto di sanatoria tranne alcuni che, in ragione e in virtù di sopravvenute disposizioni normative, potrebbero oggi essere ammessi alla sanatoria. E tanto vale anche per i mutamenti di destinazione d'uso.

Dal confronto tra gli esiti della verifica e il contenuto della documentazione istruttoria che ha provocato l'adozione dei due provvedimenti impugnati in primo grado emerge poi, e comunque, una non chiara individuazione delle aree effettivamente non condonabili; di talché detta istruttoria, seppure ne è evidente la complessità e ciò può costituire la ragione delle imprecisioni che presentano i contenuti dei due provvedimenti, non appare congrua e ciò, incidendo sulla legittimità dei provvedimenti impugnati, consente di ritenere fondato il motivo di appello a tale profilo contestativo dedicato.

12. – L'appurata fondatezza del suindicato motivo di doglianza conduce all'accoglimento del mezzo di gravame proposto, con conseguente necessità per l'amministrazione, in sede di riesercizio del potere di verifica della legittimità delle opere edilizie realizzate, di tenere in considerazione quanto è emerso dalla verifica disposta nel presente giudizio. Tali conclusioni, favorevoli alla parte appellante, conducono alla riforma della sentenza di primo grado (del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sez. III, 31 marzo 2020 n. 457) oggetto di appello e, in accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti proposti in primo grado, al conseguente annullamento dei due provvedimenti comunali in quella sede impugnati.

Le spese del doppio grado di giudizio, stante la complessità tecnico-giuridica delle questioni oggetto di contenzioso, meritano di essere compensate, in virtù del principio espresso dall'art. 92 c.p.c., per come richiamato espressamente dall'art. 26, comma 1, c.p.a.. Le spese per la verifica vanno imputate integralmente a carico del Comune di Bari, stante la

soccombenza virtuale sotto il profilo dell'accertamento tecnico degli elementi che hanno condotto all'adozione dei provvedimenti amministrativi qui oggetto di annullamento giudiziale, e saranno liquidate con separato provvedimento decisorio, in assenza del deposito della notula da parte del verificatore.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello (n. R.g. 4/2021), come indicato in epigrafe, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sez. III, 31 marzo 2020 n. 457, accoglie il ricorso e i motivi aggiunti proposti in primo grado e annulla i provvedimenti amministrativi del Comune di Bari in quella sede impugnati.

Spese del doppio grado compensate.

Condanna il Comune di Bari, in persona del Sindaco *pro tempore*, all'integrale pagamento del corrispettivo dovuto al verificatore, che verrà liquidato con separato provvedimento.

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carminé Volpe, Presidente

Dario Simeoli, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Toschei

IL PRESIDENTE
Carminé Volpe

IL SEGRETARIO