Pubblicato il 12/04/2021
N. 02947/2021REG.PROV.COLL.
N. 08404/2017 REG.RIC.
N. 02230/2018 REG.RIC.
N. 02231/2018 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
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 8404 del 2017, proposto da
Virginia Robes, rappresentato e difeso dagli avvocati Vito Aurelio Pappalepore, Francesco Volpe, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Pappalepore in Roma, via Guglielmo Calderini 68;
contro
Comune di Bari, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Chiara Lonero Baldassarra, con domicilio eletto presso lo studio Fabio Caiaffa in Roma, via Nizza, 53;
nei confronti
Enel Servizio Elettrico Spa non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 2230 del 2018, proposto da
Daniele Aprile, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Cozzi, Andrea Nencha, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Filippo Lattanzi in Roma, via G. P. Da Palestrina n.47;
contro
Comune di Bari, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Chiara Lonero Baldassarra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Fabio Caiaffa in Roma, via Nizza n.53;

sul ricorso numero di registro generale 2231 del 2018, proposto da
Anna Angela Leonia Losito, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Cozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Filippo Lattanzi in Roma, via G. P. Da Palestrina n.47;
contro
Comune di Bari, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Chiara Lonero Baldassarra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Fabio Caiaffa in Roma, via Nizza n.53;
per la riforma
quanto al ricorso n. 8404 del 2017:
della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per La Puglia (sezione Terza) n. 00835/2017, resa tra le parti, concernente per la riforma
della sentenza n. 835 del 2017 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Bari, Sezione III.
quanto al ricorso n. 2230 del 2018:
della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per La Puglia (sezione Terza) n. 00836/2017, resa tra le parti, concernente con il ricorso introduttivo
annullare
- l'ordinanza di ingiunzione alla demolizione n. 2012/0004 2012/130/00014 adottata dal Comune di Bari, Ripartizione Urbanistica ed Edilizia Privata nel procedimento amministrativo n. 79/11, comunicata in data 10/2/2012;
- l'ordinanza di sospensione lavori n. 2011/00651 – 2011/130/00124 del 22/6/2011;
- il verbale di violazione urbanistico edilizia n. 114/11 del 25/5/2011 del servizio Polizia Edilizia;
- l'ordinanza dirigenziale n. 2012/0019 2012/130/0004 del Direttore della Ripartizione Urbanistica ed Edilizia Privata;
con il primo ricorso per motivi aggiunti
annullare
- l'ordinanza n. 2015/00740 – 2015/130/00263 notificata in ata 15/7/2015 della Ripartizione Urbanistica ed Edilizia privata del Comune di Bari recante annullamento tutorio delle concessioni edilizie in sanatoria, in conseguenza del procedimento avviato con ordinanza 2012/00019 – 2012/130/00004 del 10/1/2012;
- ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente anche non noto, ivi compresa la predetta ordinanza 2012/00019 – 2012/130/00004 del 10/1/2012, nonché il verbale di accertamento violazione urbanistico edilizia prot. 114/07 del 25/5/2011 del Servizio Polizia Edilizia;

con il secondo ricorso per motivi aggiunti
annullare
- l'ordinanza di demolizione del Comune di Bari n. 2016/00927 – 2016/130/00265 del 30.6.2016, comunicata al ricorrente in data 27.7.2016;
- ogni atto ivi richiamato, connesso e conseguente, anche non noto;
quanto al ricorso n. 2231 del 2018:
della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per La Puglia (sezione Terza) n. 00837/2017, resa tra le parti, concernente R.G. 589/2012
annullare
- l'ordinanza dirigenziale della Ripartizione urbanistica ed edilizia privata del Comune di Bari n. 2012/00043 – 2012/130/00013 del 18/1/2012 (procedimento amministrativo n. 80/2011), recante ordine di demolizione delle opere asseritamente abusive e di ripristino dello stato dei luoghi nonché di ingiunzione di pagamento dell'importo ivi indicato, conosciuta dalla ricorrente in data 13/2/2012;
- l'ordinanza dirigenziale della Ripartizione urbanistica ed edilizia privata del Comune di Bari n. 2012/00185 – 2012/130/00057 del 15/2/2012 (procedimento amministrativo n. 22/2012), recante sospensione lavori edili nonché apertura di procedimento amministrativo sanzionatorio e del pedissequo "verbale di accertamento di violazione urbanistico-edilizia" VUE 247 – 2011 del 22/12/2011, conosciuta dalla ricorrente in data 9/3/2012;
- il verbale di accertamento di violazione urbanistico-edilizia n. 108 del 24/5/2011 stilato dalla Polizia edilizia comunale, nonché della relazione di servizio della P.M. prot. n. 1760 del 30/7/2010 e, ove occorra, del verbale di accertamento di violazione urbanistico-edilizia n. 217 del 20/12/2007 ivi richiamati;
- il provvedimento dirigenziale dello Sportello unico per l'edilizia del Comune n. 122417 del 17/5/2011, recante divieto di prosecuzione delle attività indicate nella s.c.i.a.;
- l'ordinanza dirigenziale della Ripartizione urbanistica ed edilizia privata del Comune n. 2011/00647 – 2011/130/00120 del 22/6/2011, recante sospensione lavori edili nonché apertura di procedimento amministrativo sanzionatorio;
- il verbale di accertamento di violazione urbanistico-edilizia VUE 247 – 2011 del 22/12/2011 e delle ignote relazioni di sopralluogo della Polizia edilizia del 5/12/2011 e del 20/12/2011, ivi richiamate e ove occorra;
- ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale ancorché ignoro ivi compresa – ove occorra – l'ordinanza dirigenziale della Ripartizione urbanistica ed edilizia privata del Comune n. 2012/00019 – 2012/130/00004 del 10/1/2012, recante comunicazione di avvio del procedimento amministrativo teso all'annullamento delle concessioni edilizie in sanatoria ivi specificate per asserita lottizzazione abusiva, nonché del verbale di accertamento di violazione urbanistico edilizia della Polizia edilizia prot. n. 217 del 20/12/2007, dell'ordinanza dirigenziale di apertura del procedimento sanzionatorio e sospensione lavori prot. n. 23315 del 29/1/2008 e di tutti gli altri atti e verbali di accertamento richiamati.
R.G. 1363/2016
annullare
- l'ordinanza di demolizione del Comune di Bari – Ripartizione Urbanistica ed Edilizia Privata n. 2016/00927 – 2016/130/00265 del 30.6.2016, comunicata al ricorrente in data 26.7.2016;
- la nota del Comune di Bari – Ripartizione Urbanistica ed Edilizia Privata prot. n. 212224 del 16.9.2015 avente ad oggetto "Ordinanza Dirigenziale di annullamento in autotutela di concessioni edilizie a seguito dell'accertamento della lottizzazione abusiva n. 2015/00740-2015/130/0263. Riscontro nota del 6.8.2015";
- l'ordinanza di annullamento della concessione edilizia in sanatoria del Comune di Bari – Ripartizione Urbanistica ed Edilizia Privata n. 2015/00740 2015/130/00263 del 29.6.2015.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Bari e di Comune di Bari e di Comune di Bari;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 aprile 2021 il Cons. Davide Ponte;
L'udienza si svolge ai sensi degli artt. 4, comma 1 del Decreto Legge n. 28 del 30 aprile 2020 e 25 del Decreto Legge n. 137 del 28 ottobre 2020, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa. L'udienza si svolge ai sensi degli artt. 4, comma 1 del Decreto Legge n. 28 del 30 aprile 2020 e 25 del Decreto Legge n. 137 del 28 ottobre 2020, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa. L'udienza si svolge ai sensi degli artt. 4, comma 1 del Decreto Legge n. 28 del 30 aprile 2020 e 25 del Decreto Legge n. 137 del 28 ottobre 2020, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa.;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il primo degli appelli di cui in epigrafe l'odierna parte appellante impugnava la sentenza n. 835 del 2017 del Tar Bari, di rigetto dell'originario gravame. Quest'ultimo era stato proposto dalla stessa parte, avverso il silenzio dell'amministrazione comunale per l'omessa conclusione del procedimento amministrativo avviato per l'annullamento di atti di concessione edilizia in sanatoria (n. 1368/98 e n. 1369/98 pratica n. 2975 del 20.10.1998, n. 2080/99 pratica n.2976 del 12.07.1999, n.809/99 pratica n. 5084 del 05.07.1999, n.808/99 pratica n. 5082 del 05.07.1999) a seguito dell'accertamento della trasformazione urbanistica dei suoli e conseguente lottizzazione abusiva, avviato con ordinanza 2012/130/00004, nonché per la condanna del Comune di Bari a provvedere all'assunzione delle definitive determinazioni sul procedimento avviato nel lontano 2012, a mezzo archiviazione dell'avviato procedimento, e per il risarcimento dei danni; con motivi aggiunti il ricorso era stato poi esteso avverso l'ordinanza n. 2015/00740 - 2015/130/00263 datata 29 giugno 2015, recante annullamento tutorio delle concessioni edilizie in sanatoria, l'ordinanza n. 2016/00927740 - 2016/130/00263 datata 30 giugno 2016, recante ingiunzione di demolizione di interventi asseritamente abusivi a cagione dell'annullamento tutorio.
Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante censurava la sentenza impugnata e deduceva i seguenti motivi di appello:
- errores in iudicando, erroneità della sentenza di prime cure per avere ritenuto infondato il primo motivo di ricorso, violazione degli art. 3, 7, 8 e 10, l. 7 agosto 1990 n. 241 e dei principi in tema di partecipazione effettiva al procedimento amministrativo, eccesso di potere per carente ed erronea istruttoria, erronea presupposizione ed illogicità manifesta, per non aver valutato gli elementi forniti in sede procedimentale dalla parte;
- erroneità della sentenza di prime cure per avere ritenuto infondato il secondo motivo di ricorso, violazione dell'art. 21 nonies l. 241 cit., in relazione all'art. 39, dPR n.380/2001 e all'art. 21 octies, stessa legge 241, violazione del principio di buona fede, affidamento e ragionevolezza, eccesso di potere per erronea presupposizione, illogicità manifesta, carente ed erronea istruttoria, carente ed erronea motivazione, sviamento, violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'art.112 cpc, applicabile in forza del rinvio esterno ex art. 39 cpa per consumazione del potere di annullamento;
- erroneità della sentenza di prime cure per avere ritenuto infondato il terzo motivo di ricorso, violazione degli artt. 30 dPR n.380/2001, 21 octies e nonies cit. in relazione agli artt. 18, L. n.47/1985 e 30 cit. 39 l. n. 724/1994 e 33, L. n. 1985/47, nonché diversi profili di eccesso di potere, per insussistenza della lottizzazione abusiva.
Il Comune parte appellata si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello.
Con ordinanza cautelare n. 5573 del 2017 veniva accolta la domanda di sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata, al solo scopo di mantenere inalterata la situazione di fatto nelle more della decisione di merito.
Con ordinanza n. 3688 del 2020, previa riunione con gli altri due appelli in epigrafe, veniva disposta verificazione sui seguenti quesiti: a) descrivere gli immobili (indicandone il numero) realizzati sul foglio di mappa n. 44, particella 618, sub. 7-8 e particella 538, sub 2-4-3, realizzati nel Comune di Bari, allegando idonea documentazione fotografica; b) indicare la destinazione urbanistica dell'area su cui insistono tali immobili, con indicazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria esistenti al momento attuale e al momento dei singoli passaggi di proprietà; c) riportate tutti i passaggi di proprietà a titolo derivativo, oneroso e liberale, che hanno interessato tali immobili, con indicazione dei nomi dei danti causa e degli aventi causa, degli atti notarili eventuali interventi, delle caratteristiche e dimensione dei singoli lotti su cu insistono i singoli immobili, della tipologia di accessi agli immobili stessi, dei muri o recinzioni, dei relativi numeri civici; d) indicare gli interventi edilizi e le opere che sono state poste in essere in relazione a tali immobili, le domande di sanatoria e condono presentati e i correlativi titoli edilizi rilasciati, anche in rapporto con la destinazione urbanistica dell'area; e) indicare quale sia, alla luce delle risposte fornite agli altri quesisti, la complessiva trasformazione edilizia ed urbanistica subita dall'area su cui insistono gli immobili per cui è causa".
Con ordinanza 5269 del 2020 veniva concessa la proroga richiesta dal verificatore.
In seguito all'adempimento istruttorio, alla pubblica udienza dell'8 aprile 2021, in vista della quale le parti depositavano memorie, la causa passava in decisione.
Con il secondo appello di cui in epigrafe parte appellante impugnava la sentenza n. 836 del 2017 dello stesso Tar Bari, di rigetto del ricorso proposto avverso i seguenti atti: ordinanza n. 2012/2004 – 2012/130/00014 recante ingiunzione di demolizione di opere abusive; ordinanza di sospensione lavori n. 2011/00651 – 2011/130/00124; ordinanza del 29 giugno 2015 n. 2015/00740- 2015/130/00263 con la quale il Comune di Bari ha in via definitiva annullato in autotutela le concessioni in sanatoria n. 1368 e 1368/98; ordinanza di demolizione n. 2016/00927 – 2016/130/00265.
Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante censurava la sentenza impugnata e deduceva i seguenti motivi di appello:
- error in iudicando per violazione dell'art. 36 cit., diversi profili di eccesso di potere per aver adottato l'ingiunzione alla demolizione delle opere realizzate senza aver previamente concluso la procedura di accertamento di conformità dopo la notifica del preavviso di rigetto;
- error in iudicando per violazione del principio di corrispondenza tra "chiesto e pronunciato": omesso esame degli ulteriori motivi del ricorso principale, violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 10 bis L. n. 241 cit., diversi profili di eccesso di potere;
- error in iudicando sulla declaratoria di parziale inammissibilità del ricorso principale;
- error in iudicando, violazione degli artt. 21 octies e nonies cit., 18 cit., 30 cit., 33 e 39 cit., per l'assenza dei presupposti della lottizzazione abusiva e dell'annullamento in autotutela dei titoli edilizi;
- analoghi vizi, in relazione alle censure dedotte con il secondo ricorso per motivi aggiunti di prime cure;

- error in iudicando sulla condanna alle spese del ricorrente.
Anche in tale giudizio si costituiva il Comune parte appellata, chiedendo il rigetto dell'appello.
Con la sopra citata ordinanza 3688 del 2020 il gravame veniva riunito al precedente seguendone l'evoluzione nei termini sopra riassunti.
Con il terzo appello di cui in epigrafe parte appellante impugnava la sentenza n. 837 del 2017, di rigetto dei ricorsi proposti avverso i seguenti atti: ordinanza n. 2012/00043 recante ordine di demolizione di opere abusive e contestuale ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa di euro 516,00, motivata sia con riferimento al procedimento di annullamento delle concessioni in sanatoria nn. 1368 e 1369/98 per accertata lottizzazione abusiva, sia con riferimento alla realizzazione di opere edili (oggetto di s.c.i.a. n. 384/11); ordinanza di demolizione n. 2016/00927 unitamente all'O.D. n. 2015/00740 recante annullamento (tra le altre) della concessione edilizia in sanatoria n. 1369/98 (relativa all'unità abitativa acquistata nel 2009 da Robes Virginia) sul presupposto dell'accertamento di lottizzazione abusiva.
Anche in tale gravame, nel ricostruire in fatto ed in diritto la vicenda, parte appellante proponeva i seguenti motivi di appello:
- error in iudicando in relazione alla pronuncia di irricevibilità ed inammissibilità del ricorso R.G. 1363/2016;
- error in iudicando sui presupposti per l'annullamento in autotutela delle concessioni edilizie in sanatoria;
- error in iudicando per omesso esame del motivo di ricorso n. 1 del ricorso R.G. 1363/2016;
- error in iudicando in relazione alla pronuncia di improcedibilità del giudizio R.G. 589/2012;
- error in iudicando per violazione degli artt. 27 e 37 d.P.R. 380 cit., 1 e 2 R.E, 1, comma 1 e 2, art. 3, comma 1, 19 della L. 241 cit., 1337 c.c., 2, 3, 97 della Costituzione, nullità ex art. 21 septies l. 241 cit., violazione del principio di affidamento, leale collaborazione, non aggravamento procedimentale, proporzionalità e tipicità degli atti amministrativi, eccesso di potere per insufficiente istruttoria, difetto di motivazione;
- error in iudicando per omesso esame delle ulteriori contestazioni sollevate con il motivo di ricorso n. 1 NRG 589/2012 in primo grado;
- error in iudicando sulla pronuncia di condanna alle spese.
Anche in tale giudizio si costituiva il Comune parte appellata, chiedendo il rigetto dell'appello.
Con la sopra citata ordinanza 3688 del 2020 il gravame veniva riunito al precedente seguendone l'evoluzione nei termini sopra riassunti, in specie col passaggio in decisione all'udienza dell'8 aprile 2021.
DIRITTO
1. Nel ribadire la sussistenza dei presupposti per la riunione tra gli appelli di cui in epigrafe, la decisione delle controversie riunite presuppone un preliminare riassunto della vicenda e degli esiti della disposta verificazione.
2. La presente controversia ha ad oggetto le decisioni di rigetto assunte avverso gli originari ricorsi, proposti dagli odierni appellanti nei confronti degli atti adottati dal Comune di Bari, odierno appellato, in relazione ad una serie di titoli sananti e di opere, concernenti il medesimo contesto territoriale.
2.1 A quest'ultimo proposito, all'esito della verificazione è emersa una situazione del tutto coerente ai poteri esercitati dall'amministrazione appellata. In particolare, gli stessi elementi risultanti dall'approfondimento istruttorio, oltre a trovare conforto dall'analisi degli atti di causa, non hanno ricevuto sostanziali contestazioni dalle odierne parti costituite.
3. In relazione al quesito sub a) – "*descrivere gli immobili (indicandone il numero) realizzati sul foglio di mappa n. 44, particella 618, sub. 7-8 e particella 538, sub 2-4-3, realizzati nel Comune di Bari, allegando idonea documentazione fotografica*" -, va rinviato al contenuto della verificazione il dettaglio della descrizione degli edifici.
3.1 In linea generale, emerge che gli immobili oggetto di verificazione si trovano nel comune di Bari, in una zona periferica a sud. L'accesso agli immobili è possibile solo ed esclusivamente percorrendo via Gentile ove, nelle vicinanze del civico 80, si interseca una strada denominata in cartografia con il nome di "strada Torre di Specchio" (All. 6 alla verificazione) la cui sede stradale risulta prevalentemente asfaltata, pur presentando una porzione sterrata o con asfalto consumato. All'imbocco di questa strada sono presenti due cartelli stradali: il primo di forma quadrata dove, con caratteri bianchi su sfondo blu, è posta la dicitura "strada senza uscita", mentre il secondo, di forma circolare, è costituito da un cartello rappresentante la simbologia che, nel Codice della Strada, indica il "divieto di accesso" sul quale è anche apposta la dicitura "strada privata" (All. 7- foto n. 123, 124).
3.2 Imboccando la strada Torre di Specchio e percorrendo circa 500 metri, si giunge in prossimità dei luoghi e, più precisamente, in una biforcazione della strada Torre di Specchio: da questo tratto in poi entrambe le diramazioni che si generano vengono indicate in cartografia (con la nomenclatura di "strada Torre di Specchio/Strada Cannone"1. A seconda della diramazione scelta è possibile raggiungere gli accessi agli immobili oggetto di verificazione: in particolare la diramazione con direzione verso nord conduce, tra altri, agli accessi della particella 618, mentre la diramazione con direzione verso est conduce, tra altri, agli accessi della particella 538.
3.3 Dagli esiti degli accertamenti emerge come entrambe le diramazioni carrabili sopra descritte, caratterizzate da una sede stradale prevalentemente asfaltata con tratti sterrati o con asfalto consumato, formino un percorso che delimita, unitamente ad altre proprietà limitrofe, l'intero lotto oggetto di verificazione.
Il contesto, a breve distanza dalla costa, è attraversato dalla linea ferroviaria adriatica ed è caratterizzato da uno spazio prevalentemente rurale piuttosto degradato; sono presenti alcuni nuclei puntuali di insediamenti residenziali e alcune attrezzature isolate
4. In relazione al quesito sub b) – "*indicare la destinazione urbanistica dell'area su cui insistono tali immobili, con indicazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria esistenti al momento attuale e al momento dei singoli*

passaggi di proprietà" -, è emerso che l'area su cui insistono gli immobili oggetto di verificazione, secondo il vigente piano regolatore generale - approvato con decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 1475 del 08/07/1976 e successive varianti approvate, aggiornato con la Variante normativa approvata con delibera di G.R. n. 2415 del 10/12/2008 pubblicata sul BURP n. 14 del 23/01/2009 - risulta tipizzata come "Aree a verde pubblico – verde urbano" disciplinata dall'art. 31 della NTA del PRG.
4.1 Dall'analisi del certificato urbanistico (All. 2), poi, emerge che, a seguito della variante normativa - approvata con delibera di G.R. n. 2415 del 10/12/2008 BURP n. 14 del 23/01/2009" -, l'art. 31 delle N.T.A. disciplina le aree destinate a verde pubblico di tipo A (verde urbano) e di tipo B (verde di quartiere).
Prima del 1976 l'area oggetto di verificazione era tipizzata, secondo il Piano Regolatore "Calza – Bini Piacentini", come "Zona agricola"
4.2 In relazione alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria esistenti al momento attuale e al momento dei singoli passaggi di proprietà, sul versante documentale ed autorizzativo, all'esito degli accertamenti svolti presso i competenti uffici pubblici, è emerso quanto segue: con nota prot.n. 234663 del 19 ottobre 2020 il Comune di Bari, nel rinviare alla competente ripartizione degli uffici, ha segnalato l'unica risultanza in materia, una pratica edilizia presentata da Robes Virginia, in specie la DIA n. 107/2007 (prot. n. 28531 del 30 gennaio 2007) con cui si denunciava la realizzazione di impianto di adduzione gas metano" (All. 2). Con successiva nota prot.n. 259246 del 12/11/2020 la Ripartizione Infrastrutture, Viabilità e OO.PP. del medesimo competente Comune ha comunicato che non risultano esserci atti in proprio possesso riferiti alla pratica in argomento (All. 3).
4.3 Sul versante delle risultanze fattuali, all'esito degli accertamenti di verificazione sono emerse alcune "opere" rilevate in loco durante le attività di sopralluogo e che per caratteristiche e funzionalità possono ricondursi tra le fattispecie, giuridicamente definite, di opere di urbanizzazione primaria e secondaria.
In particolare, sulla base di quanto rilevato in sede di sopralluogo, le particelle oggetto del presente documento sono servite/dotate delle seguenti opere di urbanizzazione primaria (All.9): rete idrica; rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas; strade residenziali (con alcuni tratti sterrati/incompleti); infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici (fibra ottica).
4.4 Peculiare è la situazione relativa alla rete di fognatura, in sede di risultanze istruttorie Non sono stati rilevati elementi, infrastrutture o opere che fossero in grado di confermare l'esistenza di una rete fognante; l'ipotesi dell'esistenza di pozzi neri risulta confermata da altre risultanze, in specie dal fatto che dagli atti di compravendita rep. 139149 del 06/11/2009 e rep. 2049 del 16/02/2010, l'immobile censito al foglio 44 particella 618 sub 8 è dichiarato come "dotato di impianto di smaltimento dei reflui fognanti di tipo Ihmoff".
4.5 Sul versante documentale, peraltro, emerge altresì che con decreto prefettizio di espropriazione n. 4726 del 16 dicembre 1980 veniva espropriata porzione del foglio 44 particella 538 (su cui insistono parte degli immobili oggetto della verificazione) superficie occupata mq. 124 a favore del Comune di Bari "concernente l'occupazione nel territorio del proprio Comune in dipendenza dei lavori di costruzione dell'impianto epurativo orientale e delle opere integrative della fognatura di Bari, in agro di Bari".
4.6 Per quanto riguarda la presenza di opere di urbanizzazione secondaria, se per un verso nulla vi è nelle aree oggetto di verificazione, per un altro verso l'unica opera rilevante in proposito, collocata nelle vicinanze, è l'impianto sportivo denominato "Bellavista", non accessibile peraltro dalla predetta strada Torre di Specchio.
4.7 Infine, la verificazione ha ricostruito le risultanze che, in tema di opere di urbanizzazione, emergono dagli atti di trasferimento delle singole proprietà. Nel rinviare al dettaglio della verificazione, emerge che, laddove presenti in fatto, nei singoli atti vengono indicate le informazioni relative alla destinazione urbanistica e alle opere di urbanizzazione primaria dichiarate o comunque riportate nei singoli atti; mentre nessuna informazione è riportata circa le opere di urbanizzazione secondaria.
5. In relazione al quesito sub c) – "*riportate tutti i passaggi di proprietà a titolo derivativo, oneroso e liberale, che hanno interessato tali immobili, con indicazione dei nomi dei danti causa e degli aventi causa, degli atti notarili eventuali interventi, delle caratteristiche e dimensione dei singoli lotti su cu insistono i singoli immobili, della tipologia di accessi agli immobili stessi, dei muri o recinzioni, dei relativi numeri civici*" – va rinviato al dettaglio completo di cui alla relazione istruttoria, che contiene il dettaglio di tutti i passaggi di proprietà che hanno interessato gli immobili oggetto di verificazione.
6. Analogamente in relazione al quesito sub d) – "*indicare gli interventi edilizi e le opere che sono state poste in essere in relazione a tali immobili, le domande di sanatoria e condono presentati e i correlativi titoli edilizi rilasciati, anche in rapporto con la destinazione urbanistica dell'area*" – occorre rinviare al dettaglio degli esiti della verificazione, che confermano la prospettazione posta a fondamento delle difese comunali, con l'elencazione dei titoli di sanatoria denegati ed annullati.
7. Infine, in relazione al quesito sub e) – "*indicare quale sia, alla luce delle risposte fornite agli altri quesisti, la complessiva trasformazione edilizia ed urbanistica subita dall'area su cui insistono gli immobili per cui è causa*" – è parimenti confermato che tutte le particelle originarie (118, 120 e 157) avevano destinazione di "Zona agricola", per poi variare nell'attuale destinazione di "Aree a verde pubblico – verde urbano" a far data dal giorno 8 luglio 1976, data di entrata in prg "Quaroni".
7.1 Pur a fronte di tale formale destinazione urbanistica, che è rimasta immutata nel tempo sia per le particelle oggetto della verificazione che per quelle immediatamente contermini, risulta essere stato realizzato il rilevante edificato

accertato in sede di sopralluogo ed illustrato nella relazione, cui si rinvia per il dettaglio, inserito in un contesto più ampio parzialmente urbanizzato di fatto, nei termini sopra riassunti.
7.2 A fini di chiarificazione del contesto in cui si inserisce l'oggetto controverso, appare altresì rilevante richiamare le ulteriori risultanze istruttorie. Infatti, nelle immediate vicinanze delle aree oggetto di verificazione, sono collocati anche altri immobili aventi, presumibilmente, analoga epoca di realizzazione e che per caratteristiche costruttive e per destinazione d'uso (residenziale) risultano
assimilabili agli immobili oggetto del presente documento. Nello specifico della particella 538 la trasformazione è partita con la realizzazione di un primo manufatto principale al quale hanno fatto seguito, ulteriori ampliamenti, avvenuti sia mediante estensione della sagoma che tramite realizzazione di ulteriori manufatti pertinenziali. In particolare, si rileva che i sub. 2-3-4 della particella 538, sebbene siano autonomi tra loro, costituiscono di fatto parte integrante di un compendio più ampio, nel quale si trovano ulteriori unità immobiliari, alcune non censite catastalmente, non oggetto della disposta verificazione. Analogamente anche per la particella 618 la trasformazione ha avuto inizio con la realizzazione di fabbricati ampliati nel tempo, anche tramite la realizzazione di ulteriori manufatti pertinenziali.
7.3 La conclusione della verificazione conferma le risultanze che emergono dall'analisi degli atti comunali in contestazione, cioè che "le aree sulle quali insistono gli immobili oggetto di verificazione sono state trasformate da fonda rustico/terreno ad abitazioni unifamiliari con pertinenze. Nella specifico i terreni sono divenuti contesti edificati costituiti da fabbricati adibiti a destinazione residenziale, muniti sia degli impianti ordinariamente utili per la fruizione abitativa che di servizi minimi di urbanizzazione quali strade (anche se si tratta di strade vicinali con tratti sterrati), rete idrica, rete telefonica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas".
8. A fronte di tali risultanze, risulta verificatasi la fattispecie lottizzatoria contestata. In proposito è noto come quest'ultima possa manifestarsi innanzitutto nella veste materiale, attraverso l'avvio non autorizzato di opere finalizzate alla trasformazione urbanistica di terreni in zona non adeguatamente urbanizzata in violazione della disciplina a quest'ultima impartita dalla legislazione e dagli strumenti pianificatori; siffatti interventi devono risultare globalmente apprezzabili in termini di trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, di aggravio del relativo carico insediativo e, soprattutto, di pregiudizio per la potestà programmatoria attribuita all'amministrazione; devono, cioè, valutarsi alla luce della ratio dell' art. 30 del d.P.R. n. 380 del 2001 , il cui bene giuridico tutelato risiede nella necessità di salvaguardare detta potestà programmatoria, nonché la connessa funzione di controllo, posta a garanzia dell'ordinata pianificazione urbanistica, del corretto uso del territorio e della sostenibilità dell'espansione abitativa in rapporto agli standards appresta (cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. VI, 4 novembre 2019, n. 7530 e sez. II, 14 ottobre 2019, n. 6945).
8.1 Come noto, e di rilievo rispetto ad una parte delle difese delle parti appellanti, la lottizzazione abusiva opera in modo oggettivo e indipendentemente dall'animus dei proprietari interessati, i quali se del caso potranno far valere la propria buona fede nei rapporti interni con i propri danti causa.
8.2 Inoltre, l'accertamento della lottizzazione abusiva – come avvenuto nel caso di specie - integra una fattispecie posta a tutela del potere comunale di pianificazione in funzione dell'ordinato assetto del territorio. Costituisce un procedimento autonomo e distinto dall'eventuale rilascio anche postumo del titolo edilizio, pertanto alcun rilievo sanante può rivestire il rilascio di una eventuale concessione edilizia, sia ex ante, in presenza di concessioni edilizie già rilasciate, sia successivamente, in presenza di concessioni rilasciate in via di sanatoria.
8.3 Su queste basi va ribadito – con la giurisprudenza di questo Consiglio sopra richiamata - come non sia possibile la sanatoria della lottizzazione abusiva tramite il condono delle singole unità immobiliari realizzate abusivamente, non potendo le singole porzioni di suolo ricomprese nell'area abusivamente lottizzata essere valutate in modo isolato e atomistico, ma in relazione allo stravolgimento della destinazione di zona che ne deriva nel suo complesso.
8.4 Inoltre, va ricordata la natura permanente dell'illecito con la conseguenza che tale tipologia di illecito urbanistico-edilizio è soggettivamente trasferibile propter rem e sanzionabile in capo a tutti coloro che siano divenuti titolari dei terreni abusivamente lottizzati e che abbiano goduto di costruzioni eseguite sine titulo su tali terreni, così concorrendo attivamente alla prosecuzione della fattispecie (Consiglio di Stato Sez. II, 17 maggio 2019, n. 3196).
8.5 Secondo il consolidato orientamento sin qui richiamato, gli interventi che integrano una lottizzazione abusiva devono risultare globalmente apprezzabili in termini di trasformazione urbanistico -edilizia del territorio, di aggravio del relativo carico insediativo e, soprattutto, di pregiudizio per la potestà programmatoria attribuita alla Pubblica Amministrazione.
Nel caso di specie, l'analisi degli atti di causa e le richiamate risultanze della verificazione rendono palese la sussistenza di tali presupposti.
8.6 La trasformazione abusiva e complessiva del comparto in questione non possono che essere apprezzati globalmente, sulla scorta degli accertamenti svolti dall'amministrazione, confermati in esito al definitivo approfondimento istruttorio, sopra riassunto.
9. I principi sin qui richiamati e le risultanze istruttorie rendono insuscettibili di accoglimento tutti gli ordini di censure dedotti, da esaminare congiuntamente in quanto concernenti la stessa fattispecie e connessi sulla scorta degli stessi presupposti che hanno imposto la riunione degli stessi gravami.
10. Se le considerazioni sin qui svolte comportano l'infondatezza dei connessi vizi dedotti, come riportati nella narrativa in fatto, residuano i seguenti ordini di censure, parimenti destituiti di fondamento.
10.1 In relazione ai vizi dedotti avverso l'esercizio del potere di autotutela, l'analisi non può prescindere dal richiamo a quanto dettato, nell'esercizio della funzione di nomofilachia, dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio (cfr. in specie la sentenza n. 8 del 2017), secondo cui l'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio in sanatoria, intervenuto ad una

distanza temporale considerevole dal provvedimento annullato, deve essere motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all'adozione dell'atto di ritiro anche tenuto conto degli interessi dei privati destinatari del provvedimento sfavorevole.
10.1.1 In tali ipotesi, tuttavia, deve ritenersi: a) che il mero decorso del tempo, di per sé solo, non consumi il potere di adozione dell'annullamento d'ufficio e che, in ogni caso, il termine 'ragionevole' per la sua adozione decorra soltanto dal momento della scoperta, da parte dell'amministrazione, dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell'atto di ritiro; b) che l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione risulterà attenuato in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati (al punto che, nelle ipotesi di maggior rilievo, esso potrà essere soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate, che normalmente possano integrare, ove necessario, le ragioni di interesse pubblico che depongano nel senso dell'esercizio del ius poenitendi); c) che la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, con la conseguenza per cui l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte.
10.1.2 Orbene nel caso di specie, l'accertamento della sussistenza dei presupposti della lottizzazione abusiva, negli evidenti termini predetti, evidenzia in radice la rilevanza degli interessi pubblici perseguiti nell'esercizio del potere di annullamento, senza che in contrario possano assumere rilievo i presunti affidamenti evocati dalle parti appellanti.
In tale ottica si pone proprio l'orientamento richiamato per cui non è possibile la sanatoria della lottizzazione abusiva tramite il condono delle singole unità immobiliari realizzate abusivamente, non potendo le singole porzioni di suolo ricomprese nell'area abusivamente lottizzata essere valutate in modo isolato e atomistico, ma in relazione allo stravolgimento della destinazione di zona che ne deriva nel suo complesso (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 giugno 2012, n. 3381; Consiglio di Stato sez. II, 7 agosto 2019, n. 5607).
Né l'eventuale mancato esercizio dell'azione penale è in grado di escludere l'accertamento della sussistenza della lottizzazione abusiva. Piuttosto, quanto emerso dovrà costituire oggetto di valutazione da parte degli uffici comunali.
10.2 Parimenti infondati, a fronte dell'evidenza del contesto accertato, sono le censure dedotte in ordine alla effettiva sussistenza dei presupposti della lottizzazione, rispetto alle quali assumono rilievo dirimente i principi richiamati nei punti 8 e seguenti della presente motivazione.
10.3 Le evidenze rendono parimenti irrilevanti, anche a voler prescindere dalla avvenuta valutazione degli elementi forniti da parte della p.a., le censure dedotte in termini di presunte violazioni delle garanzie partecipative. La gravità del contesto lottizzatorio rende nella sostanza vincolato e doveroso l'intervento pubblico in contestazione, in termini coerenti alla natura del potere sanzionatorio in materia (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. IV, 8 gennaio 2016, n. 26 e sez. VI, 18 marzo 2019, n. 1758).
10.4 Analoghe considerazioni vanno estese con riferimento alle censure relative alla presunta decadenza dei vincoli di destinazione a verde pubblico.
Premesso che, anche volendo aderire in astratto alla impostazione appellante, ciò non legittimerebbe ex sé la trasformazione abusiva del comparto interessato, nel merito assume rilievo dirimente il consolidato orientamento a mente del quale la destinazione a verde pubblico data dal piano regolatore ad aree di proprietà privata, non comporta l'imposizione sulle stesse di un vincolo espropriativo, ma solo di un vincolo conformativo, che è funzionale all'interesse pubblico generale conseguente alla zonizzazione, effettuata dallo strumento urbanistico, che definisce i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale (cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. IV, 9 dicembre 2015, n. 5582).
10.5 Infine, parimenti infondati sono i vizi dedotti in relazione all'adozione di atti repressivi in pendenza della domanda di sanatoria. Se in linea generale l'accertata sussistenza della ricostruita fattispecie di lottizzazione abusiva materiale rende nella sostanza irrilevanti tali censure di carattere formale, stante il carattere doveroso dell'intervento repressivo, in termini di dettaglio va ribadito il principio per cui il silenzio serbato dal Comune sull'istanza di accertamento di conformità urbanistica non ha valore di silenzio-inadempimento, ma di silenzio-rigetto, con la conseguenza che, una volta decorso il relativo termine, non sussiste un obbligo di provvedere, dovendosi ritenere già perfezionato il provvedimento negativo da impugnare nel termine ordinario di decadenza (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 12 maggio 2020, n. 2980).
11. Alla luce delle considerazioni che precedono gli appelli, già riuniti, vanno respinti.
Le spese di giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza, comprese quelle di verificazione.
P.Q.M.
Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, li respinge.
Condanna le parti appellanti in solido al pagamento delle spese di giudizio in favore di parte appellata, liquidate in complessivi euro 9.000,00 (novemila/00), oltre accessori dovuti per legge, nonché alle spese di verificazione, liquidate in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori dovuti per legge).
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:
Sergio De Felice, Presidente
Diego Sabatino, Consigliere
Oreste Mario Caputo, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere
Davide Ponte, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Davide Ponte

IL PRESIDENTE
Sergio De Felice

IL SEGRETARIO