

Pubblicato il 05/11/2025

**N. 08623/2025REG.PROV.COLL.
N. 01787/2025 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1787 del 2025, proposto da Isola Beach Resort S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia, Antonella Corvaglia, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Zizzari, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

Comune di Porto Cesareo, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Brindisi e Lecce, non costituiti in giudizio;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura e della Regione Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2025 il Cons. Riccardo Carpino e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1.La questione controversa riguarda il Piano di Intervento di Recupero Territoriale (P.I.R.T.) del Comune di Porto Cesareo.

In particolare, l'odierna appellante Isola Beach Resort s.r.l. ha agito in giudizio per l'annullamento, previa sospensione, della Determinazione del Settore V - Lavori Pubblici - Patrimonio e Ambiente del Comune di Porto Cesareo, n. 1627, reg. gen. del 22 dicembre 2023, avente ad oggetto il Piano di Intervento di Recupero Territoriale (P.I.R.T.) Comparto 3 - Isola della Scogliera, Determinazione di rigetto definitivo *ex art. 10-bis L. 241/1990*”, nonché ogni atto presupposto connesso e/o consequenziale.

Il P.I.R.T. in questione comprende due isolotti - denominati “Isola della Scogliera” e “Isola di Mezzo”- collegati tra loro con un ponticello in muratura; il P.I.R.T. che qui interessa riguarda esclusivamente l'isoletta di maggiore estensione, quella denominata “Isola della Scogliera”.

Come rileva l'appellata Regione il comparto ricade all'interno della ZPS IT9150042 “Porto Cesareo”, adiacente e in continuità con la ZSC/ZPS IT9150015 “Litorale di Gallipoli e Isola di Sant'Andrea”, istituita con deliberazione della Giunta regionale n.1910 del 2022 (B.U.R.P. n.20 del 28 febbraio 2023) per contemperare le esigenze di tutela del locale nucleo di Gabbiano corso, ottemperando in tal modo a quanto richiesto nell'ambito della procedura di infrazione comunitaria 2028/2021.

La determinazione in questione è stata adottata a seguito di una conferenza di Servizi preliminare, conclusasi con la delibera del Consiglio comunale n. 16 del 28 marzo 2023, nonché di una conferenza di servizi decisoria, nel corso della quale l'appellante ha apportato alcune modifiche al progetto

sulla scorta di quanto rilevato dalle amministrazioni, oggetto della delibera qui impugnata.

Avverso la determinazione 1627/2023 di rigetto definitivo del Piano di Intervento di Recupero Territoriale l'odierno appellante ha proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, chiedendo anche il risarcimento del danno.

2. Con sentenza n. 1408 del 23 dicembre 2024, il TAR ha respinto il ricorso in quanto infondato.

In particolare, il Giudice di prime cure non ha accolto le eccezioni di rito sollevata dall'appellata Regione.

2.1 Sotto il profilo del merito, il TAR Puglia, sez. di Lecce, ha rilevato quanto segue:

- in riferimento al gruppo di censure mosso dalla Società ricorrente, riguardante le modalità di svolgimento della conferenza di servizi decisoria, in asserita violazione degli artt. 14 e ss. della L. n. 241/1990, viene statuito che l'omessa valutazione, da parte della Regione Puglia, delle osservazioni presentate dalla stessa società ai sensi dell'art. 10-bis L. 241/1990 non può essere inteso come espressivo di un sopravvenuto assenso tacito al progetto, data l'inesistenza di una fattispecie del genere nell'ambito applicativo della legge sul procedimento amministrativo;
- sotto il profilo dell'asserita violazione dell'istruttoria e della motivazione della richiamata conferenza attraverso il richiamo generale all'istituto del P.I.R.T., come disciplinato dalle NTA del P.U.G. e dal P.P.T.R., è stato evidenziato che:

l'area interessata dall'intervento richiesto è perimetrata dal vigente P.U.G. come "Contesto Urbano di recupero di interesse paesaggistico" per il quale trovano applicazione le disposizioni delle NTA al P.U.G.;

l'art. 2.5.2.8.7, al punto 3, delle NTA del PUG ammette la trasformazione di manufatti legittimamente esistenti e/o sanabili con ampliamento non superiore al 20% del volume esistente, esclusivamente per la realizzazione

di servizi igienici, se mancanti o inadeguati, e per il miglioramento delle condizioni abitative:

nel caso in questione, il Comune, con nota prot. 7219 del 9 marzo 2023, ha ritenuto non sanabile l'intervento in questione.

Di conseguenza, rileva il TAR, la Regione Puglia non poteva far altro che dichiarare l'improcedibilità della proposta di P.I.R.T.

Sotto altro profilo, il Giudice di primo grado ha considerato infondate le censure formulate in riferimento al parere negativo della Soprintendenza atteso che la medesima si era riservata ogni ulteriore valutazione del progetto all'esito della definizione delle istanze di condono ancora pendenti;

Inoltre il giudice di primo grado ha anche respinto la richiesta di risarcimento del danno in quanto formulata in termini generici oltre che indimostrati.

3. Avverso la sentenza n. 1408/2024 la Società Isola Beach Resort s.r.l. ha proposto ora appello.

In particolare, l'appello consta di un unico articolato motivo di appello, rubricato come segue:

“Error in procedendo e in judicando. Violazione della disciplina urbanistica e di pianificazione territoriale ed ambientale di riferimento. Errata presupposizione. Difetto di istruttoria e incongruità della motivazione. Omessa motivazione”.

L'appellante, dopo aver ricostruito l'istituto del P.I.R.T., secondo quanto stabilito dall'art. 7.08 delle NTA del P.U.T.T. afferma che il suddetto strumento sarebbe vocato ad intervenire in aree del territorio caratterizzate già da un deterioramento dello stato dei luoghi, derivante da edificazione abusiva, nei confronti del quale è necessario il ripristino al fine di una migliore integrazione dell'edificato con il contesto paesaggistico di riferimento. Pertanto secondo l'appellante, la necessaria riqualificazione ed il ripristino dell'area degradata avrebbe dovuto derogare alla disciplina

ordinaria, al fine del recupero dell’edificato abusivo; mentre nel caso in questione la conferenza di servizi avrebbe fondato il proprio operato sull’errato presupposto che la sanabilità dell’edificato abusivo debba essere preliminarmente accertata, con riguardo alla disciplina ordinaria, al di fuori ed a prescindere dalla verifica in conferenza dell’assentibilità del piano.

In conclusione, l’appellante evidenzia l’illegittimità della dichiarazione di improcedibilità del P.I.R.T. anche per l’assenza di una valutazione complessiva del merito del progetto presentato e delle possibili integrazioni migliorative, richiamando a tal fine giurisprudenza di questo Consiglio (sentenze Sez. VI, n.97/2020 e nello stesso senso, Sez. VI, n. 8411/2009); in sostanza ritiene che la deroga alla sanatoria ordinaria costituisce in realtà un incentivo alla presentazione e successiva realizzazione del Piano medesimo onde evitare il consolidamento dell’attuale situazione di degrado.

L’appellante rileva anche che

- il dato testuale dell’art. 7.08 delle NTA del PUTT conforterebbe questa soluzione nel momento in cui fa riferimento alla “*sanabilità di edificato abusivo non sanabile ai sensi delle ll rr. 56/80 e 30/90*”;
- il riferimento, recato nella sentenza impugnata, alla violazione del punto 3 dell’art. 2.5.2.8.7 delle NTA del PUG sarebbe inconferente, dato che la questione è stata risolta nell’ambito del procedimento mediante il richiamo all’art. 2.5.1.3, suggerita dalla istruttoria comunale del 14 ottobre 2022 e *a posteriori* condivisa dai proponenti ora appellanti;
- ritiene formato il silenzio assenso in riferimento al parere della Regione atteso che non ha partecipato alla seduta della conferenza di servizi finale avente ad oggetto la valutazione del piano come integrato e modificato in esito alla notifica del preavviso di diniego; al riguardo rileva che si tratta di modifiche progettuali in riduzione che, sia pure parzialmente, recepiscono le indicazioni formulate dalla Regione;

- quanto al risarcimento del danno rileva che in primo grado ha già nell'atto introduttivo, illustrato tutti gli elementi costitutivi ed essenziali per la richiesta risarcitoria.

4. Si sono costituiti il Ministero della Cultura e la Regione Puglia, la quale ha presentato, altresì, appello incidentale.

4.1 Quanto alla costituzione del Ministero della cultura, si eccepisce l'illegittimità dell'appello per aver dedotto motivi nuovi, quali la violazione della disciplina e delle prescrizioni di cui al PUTT/P -D.G.R. n. 1748/2000, art. 7.08 NTA e del PPTR -D.G.R. n. 176/2015- art. 107 NTA.

In particolare, il Ministero della Cultura ritiene che la Società, con il ricorso in appello, abbia modificato sostanzialmente i motivi di impugnazione, posto che, nell'ambito del primo grado di giudizio, si era lamentata unicamente della violazione della disciplina della conferenza di servizi.

Sotto il profilo del merito, la richiamata Amministrazione censura nel merito quanto contestato dalla Società Isola Beach Resort, insistendo per il rigetto.

4.2 Quanto alla costituzione della Regione Puglia, con memoria del 17 marzo 2025, insiste per il rigetto del ricorso in appello e solleva questioni di rito.

Con successiva memoria del 18 marzo 2025, la Regione Puglia propone, inoltre, appello incidentale avverso la sentenza gravata, formulando il seguente unico motivo di diritto, così rubricato:

Error in procedendo. Violazione dell'art. 100 c.p.c. Violazione dell'art. 11, comma quinto del D. Lgs. n.152/2006 e dell'art. 3, commi terzo e quattordicesimo della l.r. n.44/2012. Violazione dell'art. 5, commi secondo e ottavo del d.P.R. n.357/1997 e dell'art. 17 della l.r. n.44/2012. Violazione dell'art. 14-*quater* della l. n.241/1990.

La Regione in particolare rileva che:

-sulla scorta della richiesta della Sezione Autorizzazioni Ambientali della Regione Puglia (nota prot. n.696 del 19.1.2023) come ripresa dalla determinazione conclusiva della conferenza di servizi n.1627/2023 alle pp. 5, 11,12 e 19 è stata richiamata la necessità di sottoposizione del PIRT in esame alla procedure di VAS di competenza regionale; Vas che, ad avviso della Regione medesima, non sarebbe stata presentata evidenziando comunque la presenza di un documento in materia senza firma agli atti di causa recante la data del 20 febbraio 2023 (cfr. deposito in primo grado della Isola Beach Srl del 26.2.2024, all.to n.13);

- la Provincia di Lecce con nota n. 18354/2023 richiamata in sede di conferenza di servizi preliminare aveva rilevato che “per il principio di precauzione si ritiene necessario avviare la procedura di VINCA...” specificando che la competenza era della Regione Puglia - Servizio VIA e VINCA;

- la Isola Beach Srl avrebbe prestato acquiescenza alla predetta risultanza della conferenza di servizi non avendo formulato istanza alcuna alla competente Regione Puglia in materia di VAS integrata da Vinca per sottoporvi il PIRT;

- il ricorso introduttivo non era stato notificato alla Provincia di Lecce la quale - pure evidenziando la necessità di sottoposizione a Vinca del PIRT - avrebbe comunque indirizzato verso un esito negativo il procedimento di approvazione dello strumento esecutivo.

5. Il ricorso è infondato e pertanto si prescinde dalle eccezioni di rito sollevate dall’Avvocatura erariale e dalla Regione.

Al riguardo occorre preliminarmente considerare quanto prevede l’art. 7.08 delle NTA del PUTT/p il quale dispone che il Comune può adottare anche su proposta dei privati, il “piano di interventi di recupero territoriale” PIRT come specifico strumento di pianificazione paesaggistico-territoriale previo la verifica di “*compatibilità degli interventi di recupero territoriale proposti con le finalità di tutela e valorizzazione delle risorse*

paesaggistico-ambientali del sito...al fine di qualificare l'area di intervento e di verificare la sanabilità di edificato abusivo non sanabile ai sensi delle ll rr. 56/80 e 30/90. Le attività e le costruzioni abusive eventualmente sanabili devono rientrare nei limiti temporali della legge 47/85 ...

Per edificato abusivo deve intendersi quello costituito da una pluralità di costruzioni abusive comportante una continuità edificata ed una rilevante modificazione dell'assetto del territorio”.

Come si rileva da quanto sin qui esposto il diniego della conferenza di servizi si fonda sul presupposto che la sanabilità dell' edificato abusivo debba essere preliminarmente accertata, con riguardo alla disciplina ordinaria; mentre secondo la prospettazione dell'appellate, la sanabilità non sarebbe necessaria ove trattasi di PIRT.

Va però precisato che il Comune, con la nota del Comune n. 7219/2023, ha ottemperato a quanto dispone l'art. 7.08 delle NTA del PUTT; ha formulato esclusivamente una relazione sulla sanabilità dell'edificato abusivo in riferimento alla ordinaria procedura di condono ai fini della premialità volumetrica del 20% prevista dall'art. 2.5.2.8.7. delle NTA al PUG, punto 3, che ammette la trasformazione di manufatti legittimamente esistenti e/o sanabili con ampliamento non superiore al 20% del volume esistente, esclusivamente per la realizzazione di servizi igienici, se mancanti o inadeguati, e per il miglioramento delle condizioni abitative.

Il Comune inoltre, in sede di istruttoria come sopra evidenziato, ha tenuto presente quanto dispone l'art. 2.5.1.3 che dispone che per le strutture turistico-ricettive di tipo alberghiero legittimamente esistenti è consentito, ai fini di un miglioramento della ricettività e dei servizi ad essa connessi - sala ristorante, sala congressi, emeroteca, videoteca, ecc.), un aumento del 20% della volumetria di tali ambienti.

Ma quello che rileva è che gli immobili in questione debbono essere sanabili come la stessa disposizione prevede facendo riferimento ad “*eventualmente sanabili*”; diversamente opinando il richiamato art 7.08

sarebbe illegittimo in quanto estenderebbe l'ambito applicativo del condono - mediante un atto amministrativo - in violazione delle leggi regionali pur nel rispetto dei soli limiti temporali della legge statale.

Nella sostanza dal richiamato art. 7.08 delle NTA del PUTT/p emerge che il Comune è tenuto a svolgere la relazione sulla sanabilità proprio al fine di verificare i presupposti necessari per la realizzazione del PIRT; ossia il richiamato art 7.08 non dispone come ritiene l'appellante la possibilità di sanare volumi non sanabili ma piuttosto impone al Comune una relazione sulla sanabilità proprio al fine opposto ossia di evitare che la realizzazione del PIRT comporti una deroga ai limiti della sanabilità.

Nello specifico detta relazione fa presente che vi sono volumi soggetti a verifica di condono ma che secondo il Comune non sono condonabili in considerazione del fatto che insistono su fascia costiera di 300 mt ed in quanto eseguiti successivamente al 1980 in violazione dell'art. 51 lett f) l. 56/1980.

6. Va ancora aggiunto, per completezza, che l'art 7.08 richiamato va letto integralmente; esso fa riferimento alla non sanabilità degli edificati abusivi da inserire nel PIRT ed al contempo qualifica *“edificato abusivo quello costituito da una pluralità di costruzioni abusive comportante una continuità edificata ed una rilevante modificazione dell’assetto del territorio”*.

Dalla relazione del Comune emerge come si tratta di parti di edificio (cabine, alloggi, locali igienici etc.) e non di un complesso unitario eventualmente da sanare - secondo la lettura non condivisa dell'appellante - sebbene non sanabile ex l.r 56/1980 e 30/1990; quindi sotto questo profilo dette superficie non sanabili non possono essere computate ai fini del premio volumetrico del PIRT.

7. Da quanto sin qui rilevato consegue anche come il richiamo alla giurisprudenza operato dall'appellante sia ultroneo riguardando fattispecie differenti ; in particolare la decisone del Consiglio di Stato sez. sesta n. 97

del 7 gennaio 2020 relativo al condono di una palazzina abusiva di due piani è fattispecie diversa da quella in esame; inoltre la decisione del Consiglio di Stato, sez. sesta n. 8411 del 18 dicembre 2009, si limita a rilevare che la fattispecie esaminata riguarda non l'esame di un PIRT, ma una singola richiesta di un privato relativa alla costruzione di un fabbricato, estranea ad ogni forma di pianificazione.

8. Quanto poi al silenzio sulla seconda convocazione della conferenza da parte della Regione in relazione al quale l'appellante ritiene formato il silenzio assenso occorre considerare che il Comune (nota prot 32393 del 31 ottobre 2023) ha convocato detta conferenza comunicando che *“il mancato riscontro alla presente convocazione entro il termine suddetto sarà considerato conferma dei pareri già espressi in sede di conferenza decisoria.* “Ne consegue che è da escludere la formazione del titolo edilizio *per silentium*.

9. In considerazione di quanto sin qui esposto il ricorso principale è da respingere.

Quanto al ricorso incidentale, in ragione del rigetto del ricorso principale, va dichiarato improcedibile non sussistendo l'interesse alla decisione del medesimo.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo; sussistono idonei motivi per la compensazione delle spese con il Ministero della Cultura.

P.Q.M.

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

Dichiara improcedibile l'appello incidentale.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore della Regione Puglia, delle spese di giudizio, che liquida in complessivi €. 5.000,00 (euro cinquemila/00), oltre accessori come per legge.

Spese compensate per il Ministero della Cultura.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2025
con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Riccardo Carpino

IL PRESIDENTE
Luca Lamberti

IL SEGRETARIO