

EDILIZIA ED URBANISTICA: Lottizzazione abusiva – Lottizzazione c.d. “cartolare” e “materiale” – Indici rivelatori e modalità di verifica – Individuazione - Ove l’esistenza dello sfruttamento anomalo di un unico lotto sia evidente alla stregua di plurime circostanze – Sussiste – Fattispecie.

Tar Sicilia - Palermo, Sez. II, 6 marzo 2023, n. 673

1. “[...] sussiste la lottizzazione abusiva in tutti i casi in cui si realizza un’abusiva interferenza con la programmazione del territorio, la citata verifica complessiva dell’attività edilizia realizzata può condurre a riscontrare un illegittimo mutamento della destinazione del territorio anche nei casi in cui le variazioni apportate incidano esclusivamente sulla destinazione d’uso dei manufatti realizzati, integra dunque un’ipotesi di lottizzazione abusiva qualsiasi tipo di costruzione di opere in concreto idonee a stravolgere l’assetto del territorio preesistente e, quindi, in ultima analisi, a determinare sia un concreto ostacolo alla futura attività di programmazione (che viene posta di fronte al fatto compiuto), sia un carico urbanistico che necessita dell’adeguamento degli standard; – ne consegue che la verifica circa la conformità della trasformazione realizzata e la sua rispondenza o meno alle previsioni delle norme urbanistiche vigenti deve essere effettuata con riferimento non già alle singole opere in cui si è compendiate la lottizzazione, bensì alla complessiva trasformazione edilizia che di quelle opere costituisce il frutto, sicché la conformità ben può mancare anche nei casi in cui per le singole opere facenti parte della lottizzazione sia stato rilasciato il permesso di costruire [...]”.

2. “[...] nella vicenda all’esame sussistono gli indici rivelatori della lottizzazione cartolare e di quella materiale essendo evidente che un unico lotto di terreno, per altro di limitata estensione (poco più di 1.700 metri quadri), è stato dapprima frazionato e poi soggetto ad una serie di interventi edificatori che si sono concretizzati nella realizzazione al suo interno di tre fabbricati adibiti a civile abitazione.

Avuto riguardo in altri termini alla limitata estensione dell’area interessata, emerge la circostanza che l’originario lotto unitario è stato smembrato in almeno tre insediamenti residenziali che hanno, nel complesso, alterato l’assetto edilizio-urbanistico del territorio in modo del tutto incompatibile con le scelte pianificatorie di competenza del Comune, a prescindere dalle singole e specifiche difformità delle opere edilizie rispetto alle normative vigenti (sanzionabili ai sensi dell’art. 31 del D.P.R. n. 380/2001) [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 17 gennaio 2023 il dott. Antonino Scianna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I Signori -OMISSIS- agiscono per l'annullamento dell'ordinanza -OMISSIS-emessa dal comune di Petrosino, con cui è stata ingiunta ai ricorrenti la demolizione di alcuni immobili abusivamente realizzati su un lotto di terreno esteso complessivamente 1.718 metri quadri, in catasto al foglio -OMISSIS-

2. Il gravato provvedimento è stato adottato ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. n. 380/2001 atteso che, con verbale prot.-OMISSIS-, il Comune aveva accertato la realizzazione di interventi che hanno comportato la lottizzazione abusiva del citato lotto di terreno.

In particolare, a carico di -OMISSIS- è stata accertata la realizzazione di:

“- Immobile di civile abitazione ad una elevazione fuori terra, avente struttura portante in muratura di conci di tufo e solaio in c.a., occupante una superficie di mq. 146,00 circa, oggetto di domanda di condono...;

– ampliamento abusivo del fabbricato di civile abitazione, di cui al punto “1”, mediante la realizzazione...di una veranda coperta, occupante una superficie di mq. 11,00 circa...;

– ampliamento abusivo del fabbricato di civile abitazione, di cui al punto “1”, mediante la realizzazione..., di un piccolo vano deposito collegato con il fabbricato di civile abitazione, occupante una superficie di mq. 7,50 circa...;

– realizzazione abusiva di un corpo di fabbrica ubicato nella parte retrostante l'immobile di civile abitazione, di cui al punto “1”, occupante una superficie di mq. 26,00 circa...”.

A carico del signor -OMISSIS-la realizzazione di:

“- un fabbricato adibito a civile abitazione a semplice elevazione fuori terra...occupante una superficie di mq. 48 circa;

– ...una veranda coperta...occupante una superficie di mq. 36,00 circa;

– ...una veranda coperta...occupante una superficie di mq. 23,00 circa;

– ...un piccolo vano ripostiglio...e di un piccolo vano doccia...occupanti complessivamente una superficie di circa mq. 10.00”.

A carico della signora -OMISSIS- la realizzazione di:

“- un fabbricato adibito a civile abitazione a semplice elevazione fuori terra...occupante una superficie di mq. 62,00 circa;

- *...una veranda coperta...occupante una superficie di mq. 31,00 circa;*
- *...una tettoia al servizio del fabbricato di cui al punto "1"...occupante una superficie di mq. 6,00 circa".*

3. Per chiedere l'annullamento del citato provvedimento sono dunque insorti i ricorrenti con il ricorso in epigrafe, notificato il 7 novembre 2017 e depositato il 7 dicembre 2017.

Con un primo ordine di censure parte ricorrente si duole della violazione dell'art. 2 della legge n. 241/1990 e contesta la mancata conclusione del procedimento amministrativo nei termini previsti dalla legge, atteso che tra il verbale di accertamento datato 13/01/2016, che può essere considerato l'atto iniziale del procedimento in questione, ed il provvedimento impugnato sarebbero trascorsi quasi due anni, in asserita violazione del principio della ragionevole durata dell'attività amministrativa.

Con il secondo ordine di censure parte ricorrente denuncia che nel caso di specie non sarebbero sussistenti i presupposti previsti dalla legge per il concretizzarsi di una lottizzazione abusiva. Sarebbe mancata, in particolare, qualsiasi autonoma valutazione della sussistenza dei relativi elementi indiziari, non essendo sufficiente, ai sensi dell'art. 30 D.P.R. n. 380/2001, il mero riscontro del frazionamento di un terreno collegato a plurime vendite, in mancanza di ulteriori elementi dai quali desumere in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio degli atti posti in essere dalle parti.

4. Il comune di Petrosino non si è costituito in giudizio.

Con ordinanza -OMISSIS-, la Sezione ha respinto la domanda cautelare della parte ricorrente evidenziando che *"...non sono, almeno allo stato, condivisibili le censure dedotte, peraltro genericamente, per contestare la configurazione giuridica, nella fattispecie, di una lottizzazione abusiva..."*.

In esito all'udienza di smaltimento del 17 gennaio 2023, tenutasi tramite collegamento da remoto ai sensi del comma 4-bis art. 87 c.p.a., la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il ricorso è infondato e va respinto.

6. Non coglie nel segno la doglianza con cui con cui parte ricorrente lamenta l'eccessiva durata del procedimento amministrativo definito con il provvedimento impugnato.

Sul punto il Collegio non può che rimandare al consolidato e condiviso orientamento giurisprudenziale, a mente del quale il potere di applicare misure repressive in materia urbanistica può essere esercitato in ogni tempo, e i relativi provvedimenti non necessitano di alcuna specifica motivazione in ordine all'interesse pubblico a disporre il ripristino della situazione antecedente alla violazione, essendo *in re ipsa* l'interesse pubblico alla rimozione dell'abuso allo scopo di

ripristinare l'assetto urbanistico – edilizio violato, anche nel caso in cui l'abuso sia commesso in data risalente, non sussistendo alcun affidamento legittimo del contravventore a vedere conservata una situazione di fatto *contra jus* che il tempo non può consolidare, né legittimare l'interessato a dolersi del fatto che l'Amministrazione non abbia emanato in data antecedente i dovuti atti repressivi (in termini per tutte Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 17 ottobre 2017, n. 9; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 22 luglio 2020, n. 1526; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 24.03.2015 n. 713).

7. È infondata anche la doglianza con cui parte ricorrente lamenta che nella vicenda all'esame non sussisterebbero indizi di una lottizzazione abusiva.

Giova ricordare (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 agosto 2016, n. 3739) che l'art. 30 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (così come in precedenza l'art. 18 della legge 28 febbraio 1985, n. 47), disciplina due diverse ipotesi di lottizzazione abusiva, la prima – c.d. materiale – relativa all'inizio della realizzazione di opere che tendano alla trasformazione urbanistica ed edilizia dei terreni, in violazione delle previsioni degli strumenti urbanistici, approvati o adottati, ovvero di quelle stabilite direttamente in leggi statali o regionali, o in assenza dei necessari titoli abilitativi; la seconda – c.d. formale (o cartolare) – che si verifica allorquando, pur non essendo ancora avvenuta una trasformazione lottizzatoria di carattere materiale, se ne sono già realizzati i presupposti con il frazionamento del terreno in lotti e la successiva vendita che, per le specifiche caratteristiche (quali la dimensione dei lotti, la natura del terreno, la destinazione urbanistica, l'ubicazione e la previsione di opere urbanistiche; e per altri elementi riferiti agli acquirenti), evidenzino in modo non equivoco la destinazione ad uso edificatorio.

In sostanza, dunque, la lottizzazione abusiva presuppone opere (c.d. lottizzazione materiale) o iniziative giuridiche (c.d. lottizzazione cartolare) che comportano una trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni in violazione delle previsioni urbanistiche.

Il bene giuridico protetto dalla normativa citata, quindi, è non solo l'ordinata pianificazione urbanistica e il corretto uso del territorio, ma anche e soprattutto l'effettivo controllo del territorio da parte del Comune che è il soggetto titolare della funzione di pianificazione, ed a cui spetta di vigilare sul rispetto delle vigenti previsioni urbanistiche, con conseguente doverosa repressione di qualsiasi attività di tipo lottizzatorio non previamente assentita.

Tanto premesso va altresì rilevato che:

– al fine di valutare un'ipotesi di lottizzazione abusiva c.d. materiale, va effettuata una visione d'insieme dei lavori, ossia una verifica nel suo complesso dell'attività edilizia realizzata, atteso che

potrebbero anche risultare modifiche rispetto all'attività assentita idonee a conferire un diverso assetto al territorio oggetto di trasformazione;

– proprio in quanto sussiste la lottizzazione abusiva in tutti i casi in cui si realizza un'abusiva interferenza con la programmazione del territorio, la citata verifica complessiva dell'attività edilizia realizzata può condurre a riscontrare un illegittimo mutamento della destinazione del territorio anche nei casi in cui le variazioni apportate incidano esclusivamente sulla destinazione d'uso dei manufatti realizzati, integra dunque un'ipotesi di lottizzazione abusiva qualsiasi tipo di costruzione di opere in concreto idonee a stravolgere l'assetto del territorio preesistente e, quindi, in ultima analisi, a determinare sia un concreto ostacolo alla futura attività di programmazione (che viene posta di fronte al fatto compiuto), sia un carico urbanistico che necessita dell'adeguamento degli *standard*;

– ne consegue che la verifica circa la conformità della trasformazione realizzata e la sua rispondenza o meno alle previsioni delle norme urbanistiche vigenti deve essere effettuata con riferimento non già alle singole opere in cui si è compendiate la lottizzazione, bensì alla complessiva trasformazione edilizia che di quelle opere costituisce il frutto, sicché la conformità ben può mancare anche nei casi in cui per le singole opere facenti parte della lottizzazione sia stato rilasciato il permesso di costruire.

Tanto premesso, anche a non tenere conto della genericità della doglianza articolata in ricorso, osserva il Collegio che nella vicenda all'esame sussistono gli indici rivelatori della lottizzazione cartolare e di quella materiale essendo evidente che un unico lotto di terreno, per altro di limitata estensione (poco più di 1.700 metri quadri), è stato dapprima frazionato e poi soggetto ad una serie di interventi edificatori che si sono concretizzati nella realizzazione al suo interno di tre fabbricati adibiti a civile abitazione.

Avuto riguardo in altri termini alla limitata estensione dell'area interessata, emerge la circostanza che l'originario lotto unitario è stato smembrato in almeno tre insediamenti residenziali che hanno, nel complesso, alterato l'assetto edilizio-urbanistico del territorio in modo del tutto incompatibile con le scelte pianificatorie di competenza del Comune, a prescindere dalle singole e specifiche difformità delle opere edilizie rispetto alle normative vigenti (sanzionabili ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001).

8. In conclusione per le ragioni esposte il ricorso deve essere respinto perché infondato.

9. La mancata costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata esonera il Collegio dal provvedere sulle spese di lite.

10. Deve disporsi, infine, la trasmissione della presente sentenza al Prefetto di Trapani ed al Sindaco del comune di Petrosino, affinché esercitino i poteri loro demandati dal D.P.R. n. 380/2001.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla per le spese di lite.

Dispone che la presente sentenza sia trasmessa al Prefetto di Trapani ed al Sindaco del comune di Petrosino.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i soggetti nominativamente indicati nel presente provvedimento.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2023, in collegamento simultaneo da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe La Greca, Presidente FF

Francesco Mulieri, Consigliere

Antonino Scianna, Primo Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.
