

EDILIZIA ED URBANISTICA: Lottizzazione abusiva - Animus dei proprietari interessati - Lottizzazione indiretta ovvero occulta - Lottizzazione di fatto - Lottizzazione cartolare - Organizzazione del territorio in assenza di una preventiva pianificazione urbanistica.

Cons. Stato, Sez. II, 14 giugno 2021, n. 4627

“[...] in base all’art. 28, comma 1, della legge n. 1150/1942 [...] la lottizzazione in assenza di autorizzazione costituiva un illecito urbanistico; successivamente, per effetto dell’art. 8 della legge n. 765/1967, la lottizzazione autorizzata dal Comune ha «assunto dignità di piano urbanistico organico contenente la disciplina attuativa di zone con finalità edilizie sia private che pubbliche, e doveva contemplare altresì la esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria» [...]; in questo contesto temporale «la giurisprudenza ha iniziato a configurare, quale forma di lottizzazione non autorizzata, la c.d. lottizzazione “indiretta” ovvero “occulta” o definita anche come “lottizzazione di fatto”, ravvisandone gli estremi qualora, in luogo della regolare richiesta di autorizzazione a lottizzare, venivano inoltrate all’Amministrazione comunale da parte di uno solo o di più soggetti una serie di domande di licenza o concessione edilizia per una pluralità di edifici, con il risultato di addivenire, al termine della edificazione, all’assetto definitivo di una vera e propria lottizzazione, dando in tal modo luogo ad un’organizzazione del territorio dettata dai privati con le singole richieste di rilascio dei titoli edilizi in assenza di una preventiva pianificazione urbanistica [...]; nella continuità dell’elaborazione giurisprudenziale intorno al concetto della lottizzazione senza autorizzazione, si è venuta configurando la cosiddetta lottizzazione cartolare, «contraddistinta dall’assenza di opere di qualsiasi tipo, ed identificabile laddove potesse ravvisarsi, nella divisione giuridica del terreno, un effetto di preparazione e di agevolazione di un futuro insediamento; sicché, ancor prima della tipizzazione come reato della lottizzazione abusiva negoziale, avvenuta per la prima volta, con la legge n. 47 del 1985, la giurisprudenza penale qualificava come lottizzazione abusiva anche la sola vendita frazionata di terreni, sub specie di lottizzazione c.d. “giuridica”, reputandosi infatti in tal senso il reato di lottizzazione abusiva nei casi in cui, in presenza di indizi univoci e convergenti, si potesse ritenere intervenuto un frazionamento di un fondo a scopo edilizio anche in assenza di opere di urbanizzazione o di altre opere edilizie [...]».

In siffatto quadro normativo e giurisprudenziale [...] è intervenuto l’art. 18 della legge n. 47/1985, equiparando alla lottizzazione abusiva materiale, realizzata con opere di trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, la lottizzazione cosiddetta giuridica o cartolare, costituita dall’operazione giuridica di frazionamento del suolo in lotti e successiva vendita, in presenza di indizi che denuncino in modo non equivoco la destinazione edificatoria del terreno.

Tale disposizione è stata abrogata dal d.P.R. n. 380/2001, che contestualmente l'ha sostituita con l'art. 30 del medesimo decreto, che in sostanza ha conservato la precedente impostazione normativa [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierno appellante ha proposto il ricorso di primo grado 7182 del 2008 dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sede di Napoli, avverso l'ordinanza del Comune di Giugliano in Campania n. 129 dell'8 settembre 2008, con cui è stata ordinata all'interessato l'immediata sospensione dei lavori per lottizzazione abusiva su terreni di proprietà di questi, siti nel predetto Comune e riportati al catasto terreni al foglio 72.

1.1. Il Comune di Giugliano in Campania si è costituito nel giudizio di primo grado, resistendo al ricorso, mentre la Regione Campania (anch'essa destinataria della notificazione del ricorso) non si è costituita.

2. Con l'impugnata sentenza n. 1694 del 5 aprile 2012, il T.a.r. per la Campania, sede di Napoli, sezione seconda, ha respinto il ricorso e ha condannato il ricorrente al pagamento, in favore dell'amministrazione comunale, delle spese di lite, liquidate in euro 1.500, oltre agli accessori.

3. Con ricorso ritualmente notificato e depositato – rispettivamente in data 23 ottobre 2012 e in data 15 novembre 2012 – la parte privata ha interposto appello avverso la su menzionata sentenza, articolando tre motivi.

4. Il Comune di Giugliano in Campania si è costituito in giudizio, chiedendo il rigetto dell'appello.

5. La Regione Campania, pur ritualmente evocata, non si è costituita in giudizio.

6. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 15 dicembre 2020, svoltesi con modalità telematica.

7. L'appello è infondato e deve essere respinto alla stregua delle seguenti considerazioni in fatto e in diritto.

8. *In limine litis*, va premesso che il Consiglio di Stato, con numerose statuizioni (sorrette da argomentazioni da cui il Collegio non intende discostarsi) su casi inerenti alla medesima lottizzazione abusiva avvenuta nel Comune di Giugliano in Campania, ha confermato la legittimità di provvedimenti comunali adottati nell'ambito della stessa complessiva vicenda fattuale, che interessato numerosi soggetti (cfr., *ex aliis*, Consiglio di Stato, sezione II, sentenze numeri 6759/2020, 768/2020, 765/2020, 5609/2019, 5608/2019, 5607/2019 e 4228/2019; Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 5805/2018).

9. Con il primo e il secondo motivo d'impugnazione, l'appellante ha lamentato il difetto di motivazione e l'illogicità della sentenza impugnata e l'erronea applicazione dell'art. 30 del d.P.R. n. 380/2001 da parte del collegio di primo grado sotto svariati profili.

Siffatte doglianze, che per la loro stretta embricazione vanno vagliate contestualmente, sono infondate.

In proposito va premesso che, in base all'art. 28, comma 1, della legge n. 1150/1942 (che vietava la lottizzazione di terreni a fini edilizi in mancanza di previa autorizzazione comunale nei Comuni in cui era stato approvato un piano regolatore generale fino all'approvazione del piano regolatore particolareggiato), la lottizzazione in assenza di autorizzazione costituiva un illecito urbanistico; successivamente, per effetto dell'art. 8 della legge n. 765/1967, la lottizzazione autorizzata dal Comune ha *«assunto dignità di piano urbanistico organico contenente la disciplina attuativa di zone con finalità edilizie sia private che pubbliche, e doveva contemplare altresì la esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria»* (Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 30 gennaio 2020, n. 765); in questo contesto temporale *«la giurisprudenza ha iniziato a configurare, quale forma di lottizzazione non autorizzata, la c.d. lottizzazione “indiretta” ovvero “occulta” o definita anche come “lottizzazione di fatto”, ravvisandone gli estremi qualora, in luogo della regolare richiesta di autorizzazione a lottizzare, venivano inoltrate all'Amministrazione comunale da parte di uno solo o di più soggetti una serie di domande di licenza o concessione edilizia per una pluralità di edifici, con il risultato di addivenire, al termine della edificazione, all'assetto definitivo di una vera e propria lottizzazione, dando in tal modo luogo ad un'organizzazione del territorio dettata dai privati con le singole richieste di rilascio dei titoli edilizi in assenza di una preventiva pianificazione urbanistica (cfr. al riguardo, ad es., Cons. Stato, Sez. V, 6 marzo 1984, n. 223, 7 giugno 1983, n. 214, e 19 gennaio 1981, n. 262; Sez. IV, 2 marzo 1984, n. 123)»* (Consiglio di Stato, sentenza n. 765/2020 cit.); nella continuità dell'elaborazione giurisprudenziale intorno al concetto della lottizzazione senza autorizzazione, si è venuta configurando la cosiddetta lottizzazione cartolare, *«contraddistinta dall'assenza di opere di qualsiasi tipo, ed identificabile laddove potesse ravvisarsi, nella divisione giuridica del terreno, un effetto di preparazione e di agevolazione di un futuro insediamento; sicché, ancor prima della tipizzazione come reato della lottizzazione abusiva negoziale, avvenuta per la prima volta, con la legge n. 47 del 1985, la giurisprudenza penale qualificava come lottizzazione abusiva anche la sola vendita frazionata di terreni, sub specie di lottizzazione c.d. “giuridica”, reputandosi infatti in tal senso il reato di lottizzazione abusiva nei casi in cui, in presenza di indizi univoci e convergenti, si potesse ritenere intervenuto un frazionamento di un fondo a scopo edilizio anche in assenza di opere di*

urbanizzazione o di altre opere edilizie (cfr. Cass. pen., SS.UU., 28 novembre 1981)» (Consiglio di Stato, sentenza 765/2020 cit.).

In siffatto quadro normativo e giurisprudenziale, da cui conseguiva che la lottizzazione non autorizzata fosse comunque sanzionata come illecito urbanistico in base all'art. 28 della legge n. 1150/1942, come sostituito dall'art. 8 della legge n. 765/1967, è intervenuto l'art. 18 della legge n. 47/1985, equiparando alla lottizzazione abusiva materiale, realizzata con opere di trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, la lottizzazione cosiddetta giuridica o cartolare, costituita dall'operazione giuridica di frazionamento del suolo in lotti e successiva vendita, in presenza di indizi che denuncino in modo non equivoco la destinazione edificatoria del terreno.

Tale disposizione è stata abrogata dal d.P.R. n. 380/2001, che contestualmente l'ha sostituita con l'art. 30 del medesimo decreto, che in sostanza ha conservato la precedente impostazione normativa.

Ciò posto, la fattispecie concreta sanzionata dal Comune di Giugliano in Campania assume natura cosiddetta mista, in quanto caratterizzata, oltre che da una pluralità di atti di frazionamento di un più ampio fondo in più lotti e dalla compravendita di questi ultimi, anche da consistenti attività materiali realizzate in un ampio arco temporale e proseguite anche di recente, indubbiamente idonee ad attuare in via progressiva un'abusiva trasformazione urbanistica ed edilizia dell'area, in violazione delle prescrizioni del piano regolatore generale dirette a salvaguardarne la destinazione agricola.

In particolare, dopo un primo frazionamento della particella n. 715 del foglio n. 72 del catasto, di oltre 38 ettari, da parte dell'originario proprietario, ovverosia dell'odierno appellante, nel corso degli anni, i suoli sono stati frazionati, a più riprese, in nuove particelle di superficie via via sempre inferiore, alcune delle quali rimaste in proprietà dell'interessato (particelle numeri 2014, 1695, 1696 e 1622).

Pertanto del tutto correttamente il T.a.r. ha confermato la ricostruzione operata dal Comune in ordine al complessivo disegno lottizzatorio, al quale gli appellanti non sono peraltro estranei.

Il disegno lottizzatorio, infatti, emerge chiaramente ove si considerino unitariamente, nel loro sviluppo cronologico, le circostanze fattuali poste a fondamento dell'*iter* logico seguito dal Comune nell'ordinanza n. 129/2008 e confermate dalla complessiva documentazione in atti.

Segnatamente vi sono plurimi indici rilevatori dell'intento lottizzatorio: le dimensioni dei terreni frazionati e trasferiti, di gran lunga inferiori al lotto minimo di 10.000 metri quadrati previsto dal piano regolatore generale per le zone agricole; l'impossibilità di conservare la destinazione agricola, sia per le limitate estensioni dei lotti ricavati dagli atti negoziali, sia in quanto i soggetti che hanno

beneficiario della lottizzazione non operano nel settore agricolo; la trasformazione urbanistica dell'area così come originariamente e tuttora disciplinata dal piano regolatore generale ed *ictu oculi* evidente dalla sovrapposizione temporale degli estratti di mappa catastali; la vicinanza con le aree già urbanizzate e con gli assi viari di collegamento preesistenti; la vicinanza temporale con cui sono stati sottoscritti gli atti di vendita e la diversità degli acquirenti, difficilmente compatibili con la sempre più esigua presenza di operatori nel settore agricolo.

A tali indici, già esaustivi per ritenere sussistente la lottizzazione, si aggiunge la avvenuta realizzazione di un'intensa attività di abusivismo edilizio su innumerevoli particelle – anche relativamente alle opere realizzate dagli odierni appellanti – ricavate dalle attività di frazionamento e vendita e puntualmente richiamate nel provvedimento impugnato in primo grado.

Ne consegue che la lottizzazione abusiva, in quanto fenomeno che incide sull'assetto urbanistico e lede la funzione pianificatoria dell'ente locale, va sanzionata nel suo complesso, indipendentemente da effettive e concrete responsabilità dei singoli, che, ad ogni modo, sono sussistenti nel caso di specie, poiché gli appellanti non sono estranei al sanzionato fenomeno lottizzatorio, né sul piano materiale né su quello negoziale.

Va altresì sottolineato che, una volta accertata la sussistenza dei presupposti della lottizzazione abusiva, l'adozione, ai sensi dell'art. 30, comma 7, del d.P.R. n. 380/2001, dell'ordinanza di sospensione di tale lottizzazione è un atto dovuto per l'amministrazione comunale.

10. Mediante il terzo motivo di gravame, l'interessato ha sostenuto che la sentenza gravata sarebbe affetta da un *deficit* motivazionale circa le deduzioni svolte in primo grado in ordine alla carenza motivazionale del provvedimento amministrativo impugnato, nonché alla sua illogicità e alla carenza d'istruttoria.

Questa censura è infondata, in quanto la sentenza impugnata ha espressamente valutato la bontà delle argomentazioni svolte dal Comune di Giugliano in Campania nell'ordinanza del n. 129/2008, che, in ogni caso, reca un'ampia ed esaustiva motivazione dell'*iter* logico giuridico seguito dall'amministrazione tramite l'indicazione degli elementi indiziari della lottizzazione abusiva e mediante la ricostruzione puntuale di tutti gli atti di vendita e frazionamento intervenuti negli anni, nonché attraverso l'evidenziazione della diffusa attività di edificazione abusiva nell'area.

11. In conclusione l'appello va respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

12. In applicazione del principio della soccombenza, al rigetto dell'appello segue la condanna dell'appellante al pagamento, in favore dell'appellato Comune, delle spese di lite del presente grado di giudizio, che, tenuto conto dei parametri stabiliti dal D.M. 10 marzo 2014, n. 55 e dall'art. 26,

comma 1, del codice del processo amministrativo, si liquidano in euro 3.000 (tremila), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e 15% a titolo di rimborso di spese generali).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 8074 del 2012, come in epigrafe proposto, lo respinge; condanna l'appellante al pagamento, in favore del Comune di Giugliano in Campania, delle spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate in euro 3.000 (tremila), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e 15% a titolo di rimborso di spese generali).

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

Così deciso dalla seconda sezione del Consiglio di Stato, con sede in Roma, nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2020, convocata con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Francesco Frigida, Consigliere, Estensore