

Pubblicato il 03/06/2022

N. 04569/2022REG.PROV.COLL.
N. 06089/2016 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 6089 del 2016, proposto da Ezio Brighi, Iusi Maria, Brighi Loris, Brighi Mirco, rappresentati e difesi dall'avvocato Gabriele De Bellis, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Sistina 121;

contro

Comune di Cesena, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Benedetto Ghezzi, domiciliato presso la Cons. Di Stato Segreteria in Roma, piazza Capo di Ferro 13;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) n. 00075/2016;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cesena;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 30 maggio 2022 il Cons. Davide Ponte;

Nessuno è presente per le parti;

Rilevato in fatto che:

- con l'appello in esame l'odierna parte appellante impugnava la sentenza n. 75 del 2016 del Tar Bologna, di rigetto dell'originario gravame;
- quest'ultimo era stato proposto al fine di ottenere l'annullamento dell'ordinanza in data 26.09.2014, con la quale il Comune di Cesena ha contestato agli odierni ricorrenti la realizzazione di una lottizzazione abusiva su area di loro proprietà e con la quale ha disposto la sospensione immediata dell'attività abusiva in essere, la demolizione delle opere già realizzate, il ripristino dello stato dei luoghi, il divieto di disporre dei suoli e delle opere su di essi realizzate e, infine, ha disposto la trascrizione della suddetta ordinanza nei Registri immobiliari con l'acquisizione di diritto delle aree al patrimonio disponibile del comune di Cesena;
- nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante censurava la sentenza appellata, riproponendo le censure in termini di motivi di appello, in termini di difetto della necessaria comunicazione di avvio del procedimento e di difetto di istruttoria nonché di motivazione circa la fattispecie contestata;
- la parte appellata si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello;
- alla pubblica udienza di smaltimento del 30 maggio 2022 la causa passava in decisione.

Considerato in diritto che:

- l'appello è infondato in relazione a tutti i motivi dedotti;
- in relazione al primo ordine di motivi, se in linea di diritto la giurisprudenza di questo Consiglio ha ribadito come il provvedimento che contesta una lottizzazione abusiva, fattispecie che comporta l'accertamento di una serie di elementi indiziari, vada emanato all'esito di un procedimento partecipato a

norma dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dall'analisi della documentazione in atti emerge come la parte incisa sia stata all'evidenza messa in condizione di partecipare ed abbia effettivamente partecipato, come risulta dalla presentazione di osservazioni (cfr. sub doc n. 3 del Comune);

- in particolare, a mezzo lettera raccomandata del 14/1/2013, nello stesso verbale in data 15/12/2012, relativo ai sopralluoghi eseguiti dagli agenti della Polizia Municipale di Cesena nei giorni 20 e 21/11 nell'anno 2012, nonché negli altri tre sopralluoghi eseguiti nel corso del 2013, sono stati comunicati alle parti interessate gli accertamenti eseguiti dal Comune nonché le violazioni urbanistiche - edilizie riscontrate sulla base di essi;

- in relazione al secondo ordine di rilievi, la fattispecie di lottizzazione appare con chiarezza individuata dal Comune;

- in linea generale, come noto, l'art. 30 del testo unico edilizia disciplina la "lottizzazione abusiva", distinguendo due modalità alternative con le quali essa può essere attuata;

- la prima modalità è la c.d. lottizzazione reale o materiale, che si verifica "quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione" (comma 1, primo inciso);

- la seconda modalità è la c.d. lottizzazione formale ovvero negoziale o cartolare, che si verifica "quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio" (comma 1, secondo inciso);

- in relazione alle conseguenze amministrative, la norma in esame dispone che: i) "nel caso in cui il dirigente o il responsabile del competente ufficio

comunale accerti l'effettuazione di lottizzazione di terreni a scopo edificatorio senza la prescritta autorizzazione", con ordinanza da notificare ai proprietari delle aree, al titolare del permesso di costruire, al committente e al costruttore, "ne dispone la sospensione" (comma 7, primo inciso); ii) "il provvedimento comporta l'immediata interruzione delle opere in corso ed il divieto di disporre dei suoli e delle opere stesse con atti tra vivi, e deve essere trascritto a tal fine nei registri immobiliari" (comma 7, secondo inciso); iii) trascorsi novanta giorni, ove non intervenga la revoca del suddetto provvedimento, "le aree lottizzate sono acquisite di diritto al patrimonio disponibile del comune il cui dirigente o responsabile del competente ufficio deve provvedere alla demolizione delle opere" (comma 8);

- la giurisprudenza di questo Consiglio ha chiarito che la lottizzazione può configurarsi "in presenza della preordinata trasformazione di una porzione di territorio, in modo tale da aggiungere una nuova e composita maglia al tessuto urbano, con conseguente necessità - per la consistenza innovativa dell'intervento - di costituzione o integrazione della necessaria rete di opere di urbanizzazione (caratteristica, al riguardo, la prefigurazione di interi quartieri residenziali - ovvero di complessi ad uso commerciale o direzionale - previa suddivisione del terreno in lotti edificabili)"; - non occorre pertanto sovrapporre la lottizzazione abusiva con "l'effettuazione di qualsiasi pur ampio intervento edificatorio non autorizzato, o non compatibile con la disciplina urbanistica vigente";

- ne consegue che occorre avere riguardo "non tanto alla materiale entità dell'intervento - programmato o in corso di realizzazione - ma alle finalità ed alle conseguenze dello stesso, in termini di "peso insediativo" sul territorio";

- tali finalità devono risultare da "elementi precisi ed univoci, ovvero da un quadro indiziario idoneo a prefigurare un perseguito assetto dell'area, globalmente incompatibile sia con quello esistente che con quello previsto dagli strumenti urbanistici" (cfr. ad es. Cons. Stato, sez. VI, 24 novembre 2015, n. 5328);

- nella fattispecie in esame, tale prova è stata pienamente fornita dall'amministrazione, tanto che il provvedimento impugnato indica analiticamente, in riferimento ad ogni singolo manufatto realizzato dai ricorrenti, il lotto in cui esso è ubicato, le dimensioni, il materiale costruttivo e l'uso al quale il bene è preposto, attraverso una documentazione accompagnata da planimetrie individuanti graficamente i manufatti in questione;
- risultano altresì indicati gli elementi sulla base delle quali gli abusi accertati si ritiene consistano in un'attività edilizia di trasformazione del territorio integrante una lottizzazione abusiva, avente ad oggetto la trasformazione di un'area agricola ad attività con la stessa incompatibile;
- in particolare, sul primo versante sono stati individuati diversi manufatti, come uffici con servizi igienici, allevamento di cani, cassoni e depositi di materiale eterogeneo (non solo attrezzi); - manufatti destinati alla commercializzazione di legnami e all'uopo affittati a ditta operante nel settore; vie di accesso ai singoli lotti e recinzioni di separazione;
- sul secondo versante è emerso come i singoli lotti siano stati affittati dai proprietari ad altri soggetti terzi, con conseguente piena condivisione della conclusione raggiunta dalla sentenza impugnata nel senso dell'accertamento della *“suddivisione di un'estesa area a destinazione agricola (appartenente a un ridotto numero di proprietari), in diverse aree più piccole aventi invece plurimi utilizzatori che destinano le stesse ad attività estranee a quella originaria agricola impressa con gli strumenti urbanistici, anche mediante insediamento di roulottes e/o la costruzione di manufatti di modeste dimensioni in legno, lamiera o altri materiali?”*;
- va fatta quindi applicazione anche nella specie della giurisprudenza della sezione, per cui la lottizzazione va inquadrata nel suo complesso, e non considerata atomisticamente e la fattispecie abusiva è da trovare quindi nella trasformazione urbanistica ed edilizia della zona, contraria alla norma, e non nell'eventuale difformità delle singole opere alle norme vigenti;

- in tal senso, può integrare un'ipotesi di lottizzazione abusiva qualsiasi tipo di opere in concreto idonee a stravolgere l'ordinato assetto del territorio preesistente, a realizzare un nuovo insediamento abitativo e, quindi, in ultima analisi, a determinare sia un concreto ostacolo alla futura attività di programmazione, sia un carico urbanistico che necessita adeguamento degli standard (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 4 novembre 2021, n. 7380 e 24 novembre 2015, n. 5328).

- ai fini della configurabilità di una lottizzazione abusiva ai sensi dell'art. 30 del testo unico edilizia, il testo della norma si riferisce non tanto alla materiale entità dell'intervento — programmato o in corso di realizzazione — ma alle finalità ed alle conseguenze dello stesso, in termini di “peso insediativo” sul territorio, di talché la sanzione può intervenire addirittura in via preventiva; in proposito, si richiede che l'intento sia evidenziato da elementi precisi ed univoci, ovvero da un quadro indiziario idoneo a prefigurare un perseguito assetto dell'area, globalmente incompatibile sia con quello esistente che con quello previsto dagli strumenti urbanistici;

- in merito all'estensione della fattispecie consentita, va ribadito che 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;

- 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;

- alla luce delle considerazioni che precedono l'appello va quindi respinto;

- le spese di lite, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna parte appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio in favore di parte appellata, 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 30 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Dario Simeoli, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

L'ESTENSORE

Davide Ponte

IL PRESIDENTE

Dario Simeoli

IL SEGRETARIO