

## Lottizzazione abusiva

**Autore:** sentenza

**In:**

L'art. 30 del T.U. sull'edilizia (d.p.r. n. 380/2001), che riproduce le disposizioni contenute nel previgente articolo 18 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, distingue due diverse ipotesi di lottizzazione abusiva a scopo edificatorio.

La prima, cd. lottizzazione materiale o reale, ricorre "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".

La seconda, cd. formale, negoziale ovvero cartolare, si delinea "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, denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio".

Al riguardo, si è precisato che, se è vero che in tema di lottizzazione abusiva per mezzo di frazionamento e vendita di terreno l'accertamento della fattispecie implica la ricostruzione di un quadro indiziario sulla scorta degli elementi suindicati, dalla quale sia possibile desumere in maniera non equivoca "la destinazione a scopo edificatorio" degli atti posti in essere dalle parti, è anche vero che non è necessario che sia dimostrata l'esistenza di tutti gli indici rilevatori indicati nella citata norma, ma è sufficiente che lo scopo edificatorio emerga anche da un solo indizio.

**N. 17267/2010 REG.SEN.**

**N. 07018/2008 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7018 del 2008, integrato da motivi aggiunti, proposto da:  
Serafino Farina e Silvana Iovine, rappresentati e difesi dall'avv. Andrea Abbamonte, con domicilio eletto in  
Napoli, alla via Melisurgo, 4;

**contro**

Comune di Giugliano in Campania, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio  
Cimmino e Giuseppe Russo, con domicilio eletto in Napoli, alla via Cesario Console, 3; ;

**per l'annullamento**

previa sospensione dell'efficacia

dell'ordinanza repressiva di lottizzazione abusiva n.139 del 19 settembre 2008 del Comune di Giugliano in  
Campania e del silenzio-rifiuto serbato sull'istanza dei ricorrenti di riclassificazione del suolo di proprietà,  
notificata il 10.2.2010.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, coi relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Giugliano in Campania;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Uditi per le parti i difensori presenti all'udienza pubblica del 3 giugno 2010, come da verbale, relatore il cons. Pierluigi Russo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con l'atto introduttivo del giudizio, notificato in data 2 dicembre 2008 e depositato il 19 dicembre seguente, il sig. Serafino Farina ha premesso che, con atto di compravendita del 9.11.1982 (per notar F. Pratico, rep.71021), ha acquistato, insieme al germano Franco Farina, dal sig. Tullio Ciardo, un appezzamento di terreno sito nel Comune di Giugliano in Campania, identificato in catasto con la particella n.809 del foglio 83/B, ricadente sotto il profilo urbanistico in zona E/1 agricola normale del vigente piano regolatore del 1985. Sul predetto fondo gli stessi hanno poi realizzato, senza titolo abilitativo, un fabbricato ad uso abitativo. Successivamente i germani Farina hanno diviso l'immobile, con atto del 23.9.1988 (per notar V. Margarita, rep.11052, racc. n.1763), con cui all'odierno ricorrente è stata attribuita una porzione di terreno di 790 mq., con sovrastante abitazione (oggetto di contestuale donazione per la metà alla moglie Silvana Iovine), accatastata con il n.1144 ed oggetto di richiesta di concessione in sanatoria, ai sensi della legge n.724/1994, protocollata in data 16.3.1995, esitata favorevolmente dal Comune di Giugliano in Campania con provvedimento emesso in data 1.6.2007. Gli instanti hanno anche aggiunto di aver ottenuto, il 29.1.2008, il permesso di costruire per la realizzazione di un tetto in legno a quattro falde, con sottotetto non abitabile.

Con il gravame in trattazione i ricorrenti hanno impugnato l'ordinanza n.139 del 19 settembre 2008 con

cui il competente dirigente comunale ha sanzionato, ai sensi dell'art.30 del D.P.R. n.380 del 2001, la lottizzazione abusiva asseritamente posta in essere sulla porzione di territorio ivi meglio specificata, in cui è inclusa anche le suddette particelle n.1144 e 809.

A sostegno della domanda giudiziale di annullamento del provvedimento impugnato hanno dedotto i seguenti motivi di diritto :

1) Violazione e falsa applicazione dell'art.30 del D.P.R. n.380/2001 e dell'art.18 della legge n.47/1985 - Carenza dei presupposti di legge - Carenza di potere in concreto - Eccesso di potere per sviamento, istruttoria erronea e travisamento dei fatti - Violazione del giusto procedimento -

in quanto il condono edilizio conseguito con provvedimento emesso in data 1.6.2007, ai sensi della L. n.724/1994, che peraltro non è stato previamente annullato in autotutela, precluderebbe l'adozione di atti di natura sanzionatoria; inoltre, l'amministrazione non avrebbe esplicitato congruamente l'esistenza di un interesse pubblico alla repressione degli abusi edilizi, prevalente su quello dei soggetti proprietari, anche in relazione al lungo tempo decorso ed all'affidamento maturato per effetto del rilascio del permesso di costruire in sanatoria;

2) Violazione delle norme sopra richiamate ed eccesso di potere, sotto diverso profilo - con cui lamentano il difetto dei presupposti della lottizzazione abusiva, sia nella forma materiale che cartolare, mancando elementi certi, precisi ed univoci che dimostrino l'intento di asservire all'edificazione, per la prima volta, un'area non urbanizzata; assumono comunque la loro estraneità ad ogni scopo di illecita trasformazione del territorio;

3) Violazione e falsa applicazione dell'art.29 della L. n.47/1985 e dell'art.23 della L.R. Campania n.16/2004 - Eccesso di potere - Illogicità ed irragionevolezza dell'azione amministrativa - in quanto l'amministrazione comunale ha emesso la misura repressiva senza prima valutare l'eventuale convenienza

economico-sociale di un recupero dell'insediamento abusivo, esistente da oltre un ventennio, attraverso una variante allo strumento urbanistico ovvero mediante la formazione del P.U.C.;

4) Violazione e falsa applicazione degli artt.7 e 21-octies, comma 2, della legge n.241/1990, come successivamente modificata dalla legge n.15/2005 - Violazione dell'art.97 Cost. - Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento di legge - Mancanza di contraddittorio e carenza di istruttoria - ove lamentano l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento;

5) Violazione e falsa applicazione dell'art.3 della legge n.241/1990 - Difetto di motivazione - Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento di legge - in quanto non risulterebbe precisata quale delle due ipotesi di lottizzazione abusiva è contestata agli instanti.

Con successivi motivi aggiunti i ricorrenti hanno poi impugnato il silenzio-rifiuto serbato dal Comune di Giugliano in Campania in ordine all'istanza di riclassificazione della particella di proprietà, notificata all'ente locale il 10.2.2010, ai sensi dell'art.29 della L. n.47/1985 e dell'art.23 della L.R. n.16/2004.

Si è costituito in resistenza il Comune di Giugliano in Campania, che ha controdedotto in merito alla censure prospettate e depositato documenti, concludendo con richiesta di reiezione del gravame.

La parte ricorrente ha prodotto memorie difensive e documenti, insistendo nella richiesta di annullamento degli atti impugnati. .

Alla pubblica udienza del 3 giugno 2010 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con il provvedimento oggetto del presente giudizio, il Comune di Giugliano in Campania ha ordinato a 75 soggetti - quali proprietari o alienanti degli immobili corrispondenti alle diverse particelle catastali, ivi specificate, del foglio di mappa n.83 - l'immediata sospensione della lottizzazione abusiva asseritamente posta in essere sulla suddetta porzione di territorio, che ricade sotto il profilo urbanistico in zona E/1 agricola normale del vigente piano regolatore. L'autorità emanante ha rilevato che tutta l'area ivi individuata è stata prima frazionata ed ha poi costituito oggetto di una serie di atti di trasferimento della titolarità, con l'esecuzione anche di vari manufatti edilizi abusivi, che avrebbero comportato una trasformazione urbanistica ed edilizia dei terreni a scopo edificatorio, integrando così la fattispecie sanzionata dall'articolo 30 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

Con il gravame in trattazione, i ricorrenti hanno contestato la legittimità del procedimento culminato nell'impugnata misura repressiva, per l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento, per violazione sotto diversi profili dell'art.30 del d.P.R. n.380/2001, dell'artt.29 della L. n.47/1985, dell'art.39 della L. n.724/1994, dell'art.23 della L.R. Campania n.16/2004 nonché per eccesso di potere, nelle figure sintomatiche dello sviamento, del difetto di motivazione e di istruttoria e per illogicità.

Il ricorso è infondato.

2. La parte ricorrente lamenta, anzitutto, la violazione dell'art.30 del D.P.R. n.380/2001, sotto diversi profili, ed i vizi di difetto d'istruttoria e di motivazione, sia in quanto l'amministrazione non avrebbe esplicitato congruamente l'esistenza di elementi certi, precisi ed univoci, che dimostrino l'intento di asservire all'edificazione per la prima volta l'area in questione, sia per l'estraneità degli instanti ad ogni scopo di illecita lottizzazione, avendo acquistato in buona fede, sia infine per l'affidamento ingenerato dall'inerzia della p.a. tenuta per lungo tempo, essendo trascorsi molti anni dall'acquisto dei suoli.

Le suesposte censure si palesano tutte infondate.

3. Giova premettere che l'articolo 30 del T.U. sull'edilizia - che riproduce le disposizioni contenute nel previgente articolo 18 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 - distingue due diverse ipotesi di lottizzazione abusiva a scopo edificatorio. La prima, cd. lottizzazione materiale o reale, ricorre "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". La seconda, cd. formale, negoziale ovvero cartolare, si delinea "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, denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio".

Al riguardo, la giurisprudenza ha precisato che, se è vero che in tema di lottizzazione abusiva per mezzo di frazionamento e vendita di terreno l'accertamento della fattispecie implica la ricostruzione di un quadro indiziario sulla scorta degli elementi suindicati, dalla quale sia possibile desumere in maniera non equivoca "la destinazione a scopo edificatorio" degli atti posti in essere dalle parti (Consiglio di Stato, Sezione V, 20 ottobre 2004, n. 6810), d'altra parte non è necessario che sia dimostrata l'esistenza di tutti gli indici rilevatori indicati nella citata norma, ma è sufficiente che lo scopo edificatorio emerga anche da un solo indizio (Consiglio di Stato, Sezione V, 14 maggio 2004, n. 3136 e 2 dicembre 2008, n.5930).

3.1. Venendo al caso in esame, ritiene il Collegio che il Comune di Giugliano in Campania ha fatto corretta applicazione dei richiamati principi, evidenziando come sulla suindicata porzione di territorio sono stati compiuti, nel corso degli anni, non solo il frazionamento di un più ampio fondo (la ex particella n.55 del foglio n.83) in più lotti e la compravendita di questi ultimi, ma anche realizzate molteplici opere abusive certamente idonee ad attuare un'illecita trasformazione urbanistica dell'area, classificata come agricola dal P.R.G.. Il disegno lottizzatorio, sia nella forma cartolare che materiale, emerge chiaramente ove si considerino unitariamente, nel loro sviluppo cronologico, le circostanze fattuali poste a base dell'iter logico seguito dall'organo emanante, come esplicitate nell'atto in discussione e confermate dalla complessiva documentazione depositata in giudizio. Ed invero:



a) dopo il primo frazionamento del fondo individuato in catasto con la suindicata particella madre n.55 del foglio 83, di oltre 16 ettari, da parte dell'originario proprietario sig. Tullio Ciardo, nel corso degli anni, i suoli sono stati frammentati, a più riprese, in nuove particelle di superficie via via sempre inferiore tanto che, nel solo periodo dal 1991 al 2005, si contano ben 14 atti di frazionamento (come indicato nello stesso atto impugnato e rilevabile, anche visivamente, dai tre estratti di mappa catastale depositati dall'amministrazione resistente);

b) la maggior parte dei lotti derivati sono stati successivamente alienati a terzi con distinti atti di compravendita (il sig. T. Ciardo è restato comunque proprietario di alcune residue particelle specificate nel provvedimento);

c) dagli accertamenti compiuti dall'amministrazione comunale, risultano eseguite costruzioni abusive su numerosi lotti (particelle nn. 783, 782, 779, 1152, 1147, 902, 810, 1039, 1593, 1807, 1598, 835, 834, 1384, 1779, 1191, 828, 1242, 1722, 1782, 1783, 711, 1833, 1831, 1832, 1657, 826, 1642, 1815, 1839, 1739), dotate delle relative infrastrutture;

d) le attività di trasformazione del territorio coinvolgono anche la particella di proprietà del ricorrente indicata con il n.1144 (derivante dalla più ampia particella n.809), ove è stato realizzato, senza titolo abilitativo, un fabbricato con destinazione abitativa;

e) sulla base dei suindicati presupposti e tenuto conto delle dimensioni, della destinazione urbanistica, del numero e dell'ubicazione dei lotti, l'amministrazione ha quindi sanzionato la lottizzazione abusiva emettendo, in data 19.9.2008, l'ordinanza n.139 impugnata con i ricorsi in trattazione.

Ad avviso del Collegio, tutte le suesposte circostanze, unitariamente intese, contrariamente all'assunto formulato dalla parte ricorrente, sono tali da evidenziare congruamente il disegno lottizzatorio abusivo non solo nella forma negoziale ma anche materiale. Sussistono, infatti, univoci indici rivelatori da cui

emerge l'illecito scopo edificatorio, risultando accertato per tabulas che all'atto di suddivisione dell'area in lotti di dimensione inferiore al minimo prescritto dal P.R.G. è seguita, prima, la stipula di atti di trasferimento della loro proprietà a terzi e, successivamente, anche la costruzione di opere abusive destinate ad abitazione.

4. Priva di pregio si rivela, inoltre, la doglianza di difetto di motivazione circa l'interesse pubblico alla repressione dell'attività abusiva e la mancata comparazione con l'interesse privato sacrificato, in relazione al tempo decorso, atteso il carattere doveroso e vincolato della potestà esercitata, in presenza di tutti gli elementi integranti la fattispecie della lottizzazione abusiva, fermo restando che la tutela dei terzi acquirenti di buona fede, estranei all'illecito, può essere fatta valere in sede civile nei confronti dell'alienante.

5. Non sono suscettibili di accoglimento neanche le doglianze con le quali la parte ricorrente assume la violazione della disciplina del condono edilizio, avendo conseguito la sanatoria del manufatto abusivamente realizzato con provvedimento emesso in data 1.6.2007, ai sensi della L. n.724/1994. Sul punto il Collegio condivide le conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza, anche in sede penale, in ordine all'esclusione della lottizzazione abusiva - sia essa materiale, negoziale o mista - dall'ambito di applicazione della disciplina del condono (cfr. T.A.R. Campania, II Sezione, 22 ottobre 2005 n.20535; IV Sezione, 10 novembre 2006 n.9458; T.A.R. Sicilia, Catania, I Sezione, 29 giugno 2004 n.1750; T.A.R. Sicilia, Palermo, I Sezione, 8 luglio 2002 n.1926; Consiglio di Stato, V Sezione, 15 luglio 1998 n.1041; Corte di Cassazione, III Sezione penale, 21 gennaio 2010 n.9446; 21 novembre 2007 n.9982; 5 giugno 2003 n.24319, 20 dicembre 2002 n.8557 e 20 marzo 1998 n.5352), ribadita dalla Sezione anche con riguardo ad altri ricorsi proposti da soggetti diversi avverso la stessa ordinanza n.139 del 19 settembre 2008 (cfr. da ultimo, per tutte, sentenza n.16703 del 13 luglio 2010). Ed invero, va ribadito anche in questa sede che tutti i provvedimenti in materia di sanatoria edilizia operano nell'ambito di uno schema procedimentale che prevede interventi, adempimenti e termini specificamente modellati sulla fattispecie della costruzione priva di titolo abilitativo, che non può essere trasposta sic et simpliciter alla diversa fattispecie delle costruzioni e delle altre opere realizzate in comprensori abusivamente frazionati, attesa la particolare rilevanza del vulnus arrecato al corretto assetto urbanistico del territorio. Ed infatti, gli interessi alla cui tutela i relativi procedimenti sono destinati - quello relativo alla contestata lottizzazione ed i procedimenti pendenti in presenza di domande di sanatoria - sono del tutto distinti, poiché il

procedimento di lottizzazione è riferibile alla tutela e conservazione delle destinazioni pubblicisticamente impresse dagli strumenti urbanistici ad un determinato terreno, che non tollerano di essere vanificate per illecite finalità di edificazione, mentre gli altri sono destinati a far conseguire la sanatoria a singole opere necessitanti di idoneo titolo abilitativo per la loro realizzazione.

In tale ottica, si è costantemente ritenuto che i manufatti abusivamente eseguiti nell'ambito dell'attività lottizzatoria possono essere recuperati alla legalità solo in presenza delle condizioni che legittimano l'approvazione di un piano di lottizzazione, attraverso il meccanismo previsto dagli artt.29 e 35, comma 13, della L. n.47 del 1985, quindi, previa adozione di una variante allo strumento urbanistico generale.

6. Può passarsi, pertanto, in rassegna l'ulteriore censura con cui è stata dedotta proprio la violazione della normativa appena richiamata e dell'art.23 della L.R. n.16/2004, oltre che il vizio di eccesso di potere sotto diversi profili, lamentandosi, per l'appunto, che l'amministrazione comunale ha emesso la misura repressiva senza prima valutare l'eventuale convenienza economico-sociale di un recupero dell'insediamento abusivo, esistente da oltre un ventennio, attraverso una variante allo strumento urbanistico ovvero mediante la formazione del P.U.C., quest'ultimo disciplinato dall'evocata norma regionale. La questione può essere affrontata unitamente ai motivi aggiunti, coi quali è stata riproposta nella forma del ricorso avverso il silenzio-rifiuto tenuto dal Comune di Giugliano in Campania sulla domanda, formulata insieme ad altri titolari di diversi lotti, diretta ad ottenere la riclassificazione urbanistica delle rispettive particelle di proprietà interessate dall'ordinanza in contestazione.

Anche le suesposte doglianze sono infondate.

6.1. In primo luogo, ad avviso del Collegio, ai sensi dell'art.29 e ss. della L. n.47/1985, non è configurabile in capo al Comune di Giugliano in Campania alcun un obbligo di provvedere sull'istanza anzidetta ovvero di adottare una variante alla strumentazione urbanistica vigente,

come chiarito in giurisprudenza (cfr., per tutte, T.A.R. Campania, Sezione II, 2 marzo 2010 n.1257; Consiglio di Stato, Sezione IV, 25 luglio 2001 n.4078 e 3 ottobre 2001 n.5207). La citata disposizione, al primo comma, si limita a stabilire che “Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge le regioni disciplinino con proprie leggi la formazione, adozione e approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici generali finalizzati al recupero degli insediamenti abusivi, esistenti al 1° ottobre 1983, entro un quadro di convenienza economico e sociale”. Ivi è poi previsto, al secondo comma, che la legge regionale stabilisce, tra l'altro, le modalità, i contenuti ed i limiti di queste speciali varianti, precisando anche i casi nei quali non è richiesta l'approvazione regionale nonché quelli “in cui la formazione delle varianti è obbligatoria” (lettera c).

Emerge chiaramente che la ratio della norma non è quella di imporre alle regioni ed alle amministrazioni comunali, in sede di adozione ed approvazione delle varianti generali agli strumenti urbanistici, l'obbligo di considerare gli insediamenti abusivi a fini di recupero bensì quella di affiancare una speciale tipologia di variante a quelle già contemplate dall'ordinamento urbanistico, demandando alle regioni la disciplina di dettaglio, che in Campania non risulta adottata.

Neppure vale il terzo comma del citato art. 29, laddove sancisce, in via transitoria, che “Decorso il termine di novanta giorni, di cui al primo comma, e fino alla emanazione delle leggi regionali, gli insediamenti avvenuti in tutto o in parte abusivamente [...] possono formare oggetto di apposite varianti agli strumenti urbanistici al fine del loro recupero urbanistico, nel rispetto comunque dei principi di cui al primo comma e delle previsioni di cui alle lettere e), f) e g) del precedente secondo comma”. In tal caso, infatti, come si evince dal chiaro tenore letterale della norma - che pure al quarto comma, nell'individuare i soggetti legittimati a proporre l'iniziativa, precisa che questi “possono” e non “devono” presentare le relative proposte - le amministrazioni interessate hanno una mera facoltà e non l'obbligo di contemplare all'interno delle varianti generali gli insediamenti abusivi.

Invero, la situazione in esame va tenuta nettamente distinta da quelle nelle quali, invece, la giurisprudenza configura come doverosa l'attività di pianificazione urbanistica. In particolare, nel caso di cd. zone bianche - divenute tali, ad esempio, per la decadenza di vincoli espropriativi - si ritiene sussistente in capo all'ente locale un vero e proprio obbligo di provvedere alla riclassificazione urbanistica

delle aree ormai prive di disciplina, per cui avverso il silenzio-rifiuto del comune è esperibile il rimedio giurisdizionale previsto dall'art.21 bis della legge n.1034 del 1971, come successivamente modificata ed integrata (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, Sezione I, 8 luglio 2008 n.1312; T.A.R. Puglia, Lecce, Sezione I, 1 luglio 2008 n.2040). A tale fattispecie non è, invece, assimilabile l'odierna vertenza, atteso che nel caso in esame la porzione di territorio interessata è tuttora fornita di disciplina urbanistica, essendo classificata come "zona E/1 agricola normale" del vigente piano regolatore, con le limitazioni all'attività costruttiva ivi stabilite.

6.2. Né può ipotizzarsi che, allo stato, l'obbligo di provvedere nei termini auspicati dal ricorrente, mediante la formazione del piano urbanistico comunale (Puc), discenda dalla L.R. Campania n.16 del 2004. Vero è che l'art.23, comma 3, della citata legge regionale stabilisce che:"Il Puc individua la perimetrazione degli insediamenti abusivi esistenti al 31 dicembre 1993 e oggetto di sanatoria ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, capi IV e V, e ai sensi della legge 23 dicembre 1994, n. 724, articolo 39, al fine di: a) realizzare un'adeguata urbanizzazione primaria e secondaria; b) rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesaggistico-ambientale ed idrogeologico; c) realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbano degli insediamenti". Tuttavia, l'art.44 della medesima legge regionale, al fine di garantire il rispetto dei diversi livelli in cui si attua la pianificazione urbanistica - e fatti salvi i poteri sostitutivi in caso di inadempienza, secondo le modalità di cui all'art.39 - stabilisce, ai primi due commi, quanto segue: "1. Le province adottano il Ptcp entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del Ptr.

2. I comuni adottano, entro due anni dall'entrata in vigore del Ptcp, il Puc e il Ruec".

E' noto che in Campania il Piano territoriale regionale (Ptr) è stato approvato con legge regionale n.13 del 10 novembre 2008 e che la formazione del Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp) è ancora in itinere, per cui al momento non è neppure iniziato a decorrere il termine biennale per l'adozione del Puc da parte dei comuni.

6.3. Inoltre, a fronte, da un lato, dell'ampia discrezionalità che caratterizza le scelte pianificatorie,

dall'altro, del carattere vincolato della potestà sanzionatoria dell'illecita trasformazione della porzione di territorio comunale in questione, di cui si è già detto (al capo 4.), non appare configurabile il vizio di eccesso di potere, nelle figure sintomatiche dello sviamento e dell'illogicità, atteso che il Comune di Giugliano in Campania, cui compete istituzionalmente in primis il governo del territorio, ha ragionevolmente ritenuto di non dover autorizzare l'intervento lottizzatorio attraverso il meccanismo sanante sopra descritto (al capo 6.1.). Invero, non può fondatamente considerarsi di per sé come illogica la scelta di non regolarizzare la mera situazione di fatto, come determinatasi a seguito di una disordinata e intensa attività di trasformazione del territorio, realizzata in spregio alle previsioni urbanistiche e con il concorso della colpevole inerzia perpetuata nel corso degli anni dagli organi preposti alla vigilanza sull'attività edilizia ed alla repressione degli abusi. Né la connotazione agricola della zona può ritenersi definitivamente compromessa dalle pur numerose costruzioni presenti in zona, considerato che un ordinato ed armonico assetto del territorio non può prescindere dall'esigenza di contenere l'espansione dell'aggregato urbano, salvaguardando la conservazione dei residui spazi verdi ancora integri o recuperabili all'originaria destinazione agricola attraverso il ripristino dello stato dei luoghi.

7. Può procedersi ora all'esame della residua censura con cui si lamenta la violazione dell'art.7 della legge n.241/1990 per l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento. Non ignora il Collegio che la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato come il procedimento di verifica degli elementi che caratterizzano la lottizzazione abusiva, lungi dall'averne uno sbocco necessitato, richiede un accertamento complesso di circostanze di fatto, non contraddistinte da significati unidirezionali, basato su molteplici elementi, al quale i soggetti interessati possono, con le loro osservazioni critiche e deduzioni in punto di fatto, utilmente cooperare, facendo eventualmente anche rilevare circostanze ed elementi tali da indurre la p.a. stessa ad orientarsi diversamente (cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, 23 febbraio 2000, n. 948; 29 gennaio 2004, n. 296; 11 maggio 2004, n. 2953; T.A.R. Campania Napoli, Sezione IV, 10 novembre 2006, n. 9458). Il suesposto indirizzo va tuttavia rivisitato e precisato alla luce delle novità normative introdotte con la legge 11 febbraio 2005 n.15, avendo il legislatore inteso far prevalere gli aspetti sostanziali su quelli formali nelle ipotesi in cui le garanzie procedurali non produrrebbero comunque alcun vantaggio, a causa della mancanza di un potere concreto di scelta da parte dell'amministrazione. E' noto che l'art. 21 octies della L. n.241/1990, aggiunto dall'art. 14 della L. n.15/2005, ha espressamente sancito che "non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato" e che "il provvedimento amministrativo

non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato". Orbene, nella fattispecie in esame, le circostanze di fatto poste a fondamento dell'azione amministrativa, come sopra descritte, non risultano contestate dalla parte ricorrente né questa ha dimostrato la concreta utilità della sua partecipazione, sicché la misura repressiva adottata assumeva carattere dovuto e contenuto vincolato in relazione ai presupposti acclarati. In definitiva, nella vicenda in esame una specifica comunicazione dell'avvio del procedimento era oggettivamente superflua poiché il contenuto dell'atto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (cfr. in termini, per altra fattispecie lottizzatoria sanzionata dallo stesso Comune, T.A.R. Campania, Sezione II, sentenze nn.1613-1620 del 25 marzo 2010).

8. In conclusione, alla stregua di tutte le considerazioni fin qui svolte, il ricorso va respinto siccome infondato.

La peculiarità della vicenda, connotata anche dal rilascio di titoli edilizi in favore dei ricorrenti, giustifica peraltro l'equa compensazione delle spese di giudizio, fatto salvo il contributo unificato, che resta definitivamente a carico della parte soccombente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Sezione Seconda - respinge il ricorso in epigrafe R.G. n.7018/2008.

Spese compensate, fatto salvo il contributo unificato, che resta a carico della parte soccombente.

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

Così deciso in Napoli nelle camere di consiglio dei giorni 3 giugno e 8 luglio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Carlo D'Alessandro, Presidente

Anna Pappalardo, Consigliere

Pierluigi Russo, Consigliere, Estensore

## **IL PRESIDENTE**

## **L'ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/08/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO



<https://www.diritto.it/lottizzazione-abusiva/>