N. 05328/2015REG.PROV.COLL.

N. 02585/2015 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 2585 del 2015, proposto da società Innocenti Immobiliare s.p.a., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Tramontano e Alessandro Biamonte, con domicilio eletto presso il primo in Roma, Via Giorgio Baglivi, 3;

contro

Comune di Tivoli, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Gaetano Lepore e Maria Claudia Lepore, con domicilio eletto presso il primo in Roma, Via Cassiodoro, 6;

nei confronti di

Gringnani Lorenzo;

per la riforma della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I quater, n. 09385/2014, resa tra le parti, concernente sanzioni per lottizzazione abusiva;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2015 il Cons. Gabriella De Michele e uditi per le parti gli avvocati Tramontano, Biamonte, e Lepore Maria Claudia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sezione I-*quater*, 3 settembre 2014, n. 9385 è stata in parte dichiarata cessata la materia del contendere e per il resto respinto il ricorso, con successivi motivi aggiunti di gravame, proposto dalla Innocenti Immobiliare s.p.a. avverso un ordine di sospensione dei lavori, seguito da provvedimento ex art. 30 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*), con successiva acquisizione dell'area interessata al patrimonio comunale, per una lottizzazione abusiva.

Nella citata sentenza si specificava come l'ordine di sospensione dei lavori avesse esaurito i propri effetti, mentre i motivi aggiunti di gravame sarebbero stati infondati, configurandosi realmente, nel caso di specie, un intervento non autorizzato di lottizzazione.

Premessa, infatti, la distinzione fra *lottizzazione materiale* e *lottizzazione negoziale*, nei termini fatti propri dalla prevalente giurisprudenza, si riteneva che l'intervento effettuato (cambio di destinazione d'uso di due immobili preesistenti – uno da residenziale ad uffici, l'altro da rurale a spogliatoio, nonché la realizzazione di parcheggi, di cui uno interrato e l'altro ricadente in un ex invaso di raccolta delle acque, con livellamento del terreno) concretizzasse la prima delle predette tipologie, essendo stato effettuato "*un radicale stravolgimento dei luoghi, con trasformazione non solo edilizia, ma anche dell'assetto urbanistico della zona, con veri e propri interventi infrastrutturali di urbanizzazione primaria"*, nonchécon indotta necessità di ulteriori opere di urbanizzazione. Il provvedimento repressivo adottato dal Comune e la conseguente acquisizione, pertanto, sarebbero stati legittimamente disposti, non risultando fondate anche alcune censure formali, al riguardo prospettate.

Avverso la predetta sentenza è stato proposto l'atto di appello in esame (n. 2585/15, notificato il 10 marzo 2015), sulla base del seguente, articolato motivo di gravame: violazione o falsa applicazione dell'art. 30 del d.P.R. n. 380 del 2001; eccesso di potere per illogicità manifesta, contraddittorietà, difetto di istruttoria, violazione del principio del legittimo affidamento, difetto assoluto di motivazione.

Nell'impugnativa la società appellante contesta, sostanzialmente, l'applicazione della grave misura sanzionatoria, prevista dal citato art. 30 del T.U., anziché del successivo art. 31, riferito – in ipotesi – a mera effettuazione senza titolo di interventi non assentibili, peraltro senza adeguato approfondimento, circa la natura e la consistenza delle opere, poste in essere su immobili già esistenti e legittimamente realizzati, senza rimozione di atti precedenti, in cui il medesimo Comune qualificava, appunto, come violazioni alle norme urbanistico-edilizie e non come lottizzazione le opere stesse. L'unica trasformazione rilevabile, in effetti, sarebbe stata quella del cambio di destinazione dei predetti immobili, da "*rurale"* a "*produttivo/servizi*". La stessa destinazione rurale, peraltro, avrebbe tratto origine da una "*scelta correlata a valutazioni fiscali dell'ENEL*" (precedente proprietario dell'area), in quanto la zona non avrebbe mai avuto concreta destinazione agricola. Il mutamento di destinazione d'uso, all'interno di categorie omogenee, sarebbe inoltre sempre possibile in base a *denuncia di inizio attività* (DIA), tenuto anche conto del fatto che, nel Comune di Tivoli,

con delibera consialiare n. 47 del 22 giugno 1998, sarebbero stati raggruppati in una categoria omogenea residenze ed uffici privati (o studi professionali). Nella situazione in esame, inoltre, non si sarebbe resa necessaria la realizzazione di nuove opere di urbanizzazione primaria, dovendosi solo effettuare la bonifica di un'area abbandonata, oltre all'installazione di ascensori ed alla realizzazione di parcheggi.

Il Comune di Tivoli, costituitosi in giudizio, richiamava il sopralluogo del 25 marzo 2009, da cui risultava effettuato "*uno stravolgimento dei luoghi, finalizzato allo svolgimento di attività incompatibili con la normativa vigente*", con "*trasformazione edilizia ed urbanistica tale, da configurare una lottizzazione abusiva*", tenuto conto della "*complessità*" e della "*reale consistenza*" degli interventi effettuati. Tali interventi, infatti, non sarebbero stati assentibili, data la "*destinazione agricola catastalmente impressa al terreno*", dovendo ammettersi la rilevanza delle categorie catastali, ai fini dell'individuazione delle destinazioni delle unità immobiliari. Un eventuale uso diverso di dette unità, avvenuto in via di fatto, non avrebbe potuto ritenersi *"idoneo a determinare un consolidamento di situazioni e a modificare ex se la qualificazione giuridica dell'immobile"*.

Nella situazione in esame, in pratica, si intendeva effettuare con DIA un duplice cambio di destinazione d'uso (da ex rurale a spogliatoi e da residenziale a uffici), con sistemazione dell'intera area circostante, in zona classificata G – sottozona G2 verde pubblico vincolato – disciplinata dagli articoli 39 e 41 NTA al PRG, nonché con ulteriore incidenza dell'intervento in "*2 zone di rispetto R, una sottozona R1 – rispetto archeologico e ambientale – normata dall'art. 46*"; non sarebbe stata inoltre considerata, lungo l'asse ferroviario, una fascia di rispetto "*R3 – vincolo di non edificazione, normata dall'art. 48 NTA"*.

L'area in questione, pertanto, sarebbe stata interamente asservita ad una destinazione, non solo incompatibile con quella prevista dall'Amministrazione, ma tale da concretizzare una lottizzazione abusiva, per attività implicanti "*una urbanizzazione non prevista o diversa da quella programmata*"

Premesso quanto sopra, il Collegio ritiene fondate ed assorbenti, nel caso di specie, le censure riferite ad omessa puntuale individuazione dei presupposti della lottizzazione abusiva, quali desumibili dal citato art. 30 del d.P.R. n. 380 del 2001.

In base alla citata norma "*Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica o 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, nonché 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 l'eventuale previsione di opere diurbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio*".

Nei termini sopra descritti, è configurata una tipologia di abusivismo di particolare gravità, in base alla presenza di alcuni segnali indicatori: mero inizio di opere edilizie, o anche soltanto suddivisione di un'area più o meno estesa in lotti, con modalità tali da far supporre "*la destinazione a scopo edificatorio*", mediante opere concretamente idonee a stravolgere l'assetto territoriale preesistente: situazioni, quelle sopra descritte, corrispondenti rispettivamente a lottizzazione c.d. "*materiale*", o anche solo "*negoziale*" e tali da giustificare l'adozione di severe misure repressive (art. 30 cit, commi 7 e 8: nullità di eventuali atti di cessione, nonché sospensione dell'intervento con atto che, "*ove non intervenga la revoca del provvedimento*", comporta *ex se* l'acquisizione di diritto al patrimonio disponibile del Comune delle aree lottizzate).

La nozione di *lottizzazione abusiva* – figura di formazione giurisprudenziale, la cui compiuta disciplina legislativa risale alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 (*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive*) – non deve confondersi con l'effettuazione di qualsiasi pur ampio intervento edificatorio non autorizzato, o non compatibile con la disciplina urbanistica vigente (oggetto di sanzioni apposite nel medesimo T.U. n. 380 del 2001).

Secondo una linea interpretativa, sorretta da ricca casistica giurisprudenziale, una *lottizzazione abusiva* può infatti individuarsi solo 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). Il testo della norma si riferisce dunque 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. Per tale ragione, potendo la sanzione intervenire in via addirittura preventiva, 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 (cfr. in senso sostanzialmente conforme, tra le tante, Cons. Stato, VI, 29 gennaio 2015, n. 410; 7 agosto 2015, n. 3911, 26 maggio 2015, n. 2649).

La norma di riferimento, sopra riportata, per quanto incentrata sulla tutela dell'interesse urbanistico più che di quello edilizio, perché sanzionante la trasformazione urbanistica a scopo edificatorio di un'ampia porzione di territorio (*"di terreni"*), non esclude in sé che la lottizzazione possa avere luogo anche in presenza di taluni edifici regolarmente preesistenti: ma impone con evidenza particolari cautele in una situazione, che rende oggettivamente più difficile la configurazione della fattispecie di cui al citato art. 30 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Nella situazione in esame non è contestata la preesistenza di due immobili, su cui risulta effettuata una ristrutturazione con mutamento di destinazione d'uso, con nuove opere di urbanizzazione che appaiono, tuttavia, limitate alla realizzazione di parcheggi (oltre all'ammodernamento di altre infrastrutture già esistenti), in un contesto che già sotto tale profilo non avalla, con la necessaria consistenza di elementi indiziari, l'ipotesi lottizzatoria, non emergendo la finalità caratteristica di sottoporre a nuova edificazione terreni non urbanizzati, corrispondenti a porzioni di un certo rilievo del territorio.

La stessa Amministrazione, con la prima ordinanza di sospensione dei lavori n. 396 del 5 maggio 2009, preannunciava ex art. 7 della legge n. 241 del 1990 (comunicazione di avvio del procedimento) l'adozione di "*provvedimenti sanzionatori*" e – non senza intrinseca contraddittorietà – ingiungeva la demolizione di quanto realizzato, senza però contestare la lottizzazione. Il giudice di primo grado interpretava quindi l'atto in questione come mero ordine di sospensione dei lavori, ormai privo di efficacia.

La misura tipica, di cui all'art. 30 del T.U., veniva quindi emessa con l'impugnata ordinanza n. 30 del 25 gennaio 2010, cui faceva seguito la mera ricognizione di intervenuta acquisizione dell'area, con atto n. 36057 del 24 giugno 2010.

Nella citata ordinanza n. 30 del 2010, in particolare, appaiono recepite le conseguenze di un'ipotesi di reato (*lottizzazione abusiva*) emersa in sede penale, ma che in via amministrativa non appare

suffragata da nuovi accertamenti, in quanto la descrizione dell'intervento coincide con quella, già in precedenza formulata per la sospensione dei lavori.

Non modifica sostanzialmente tale stato di fatto la generica enunciazione secondo cui – sulla base di non meglio precisati "*approfondimenti e valutazioni tecniche"* – le opere realizzate sarebbero apparse "*riconducibili ad opere di urbanizzazione che per la loro entità, o, in altri termini, per le loro caratteristiche dimensionali e funzionali*" avrebbero comportato "*uno stravolgimento dei luoghi, finalizzato allo svolgimento di attività incompatibili con la normativa vigente*"; tali opere pertanto, "*nella loro complessità*", avrebbero determinato una "*trasformazione edilizia ed urbanistica tale, da configurare una lottizzazione abusiva*".

La motivazione così sintetizzata, in effetti, appare in buona parte tautologica e tale da non evidenziare i concreti elementi in base ai quali le edificazioni preesistenti, con l'aggiunta di parcheggi e nella nuova dimensione direzionale, avrebbero tanto profondamente modificato l'assetto del territorio da essere equiparabili all'introduzione di un nuovo insediamento in area non ancora urbanizzata (come avrebbe potuto ritenersi, ad esempio, in presenza di un centro direzionale o commerciale di consistenti dimensioni, realizzato in località inedificata, o interessata in precedenza da sporadiche costruzioni rurali, con esigenze infrastrutturali del tutto diverse).

Molto meno incisiva, rispetto a quella in astratto descritta, è la situazione sottoposta a giudizio, in cui non è contestato che i fabbricati, resi oggetto di mutamento di destinazione d'uso, fossero già in precedenza estranei all'uso agricolo dei terreni, così come non è contestato che gli stessi non siano stati radicalmente trasformati, rispetto all'originaria consistenza e che fossero già serviti – tranne per quanto riguarda i parcheggi – da opere di urbanizzazione primaria.

In tale contesto – pur restando salvi i provvedimenti che l'Amministrazione è tenuta ad adottare, in presenza di opere edilizie sprovviste dei necessari titoli abilitativi e non assentibili – il Collegio ritiene che non siano stati adeguatamente rappresentati i presupposti della *lottizzazione abusiva*, con conseguente illegittimità dei provvedimenti impugnati e con assorbimento di ogni ulteriore motivo di gravame.

L'appello può dunque essere accolto, con le conseguenze precisate in dispositivo.

Quanto alle spese giudiziali, il Collegio ne ritiene equa la compensazione, tenuto conto della complessità delle valutazioni, da effettuare nell'ambito della vicenda controversa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in appello indicato in epigrafe e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, annulla l'ordinanza n. 30 del 25 gennaio 2010 e l'atto n. 36057 del 24 giugno 2010, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione..

Compensa le spese giudiziali.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere, Estensore

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/11/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)