

**Pubblicato il 04/05/2017**

**Sent. n. 5326/2017**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9646 del 2000, proposto da:  
Massarini Carlo, rappresentato e difeso dall'avvocato Clemente Maria Mannucci, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale G. Mazzini, 11 sc H int 3;  
contro  
Roma Capitale, in persona del Sindaco p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Garofoli, con domicilio eletto presso l'Avvocatura Comunale in Roma, via Tempio di Giove, 21;

sul ricorso numero di registro generale 9647 del 2000, proposto da:  
Zuccarini Mario, rappresentato e difeso dall'avvocato Clemente Maria Mannucci, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale G. Mazzini, 11 sc H int 3;  
contro  
Roma Capitale, in persona del Sindaco p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Sabato e Rodolfo Murra, domiciliata presso l'Avvocatura Comunale in Roma, via Tempio di Giove, 21;  
per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,  
della d.d. n. 502 del 24.03.2000 con cui il Comune di Roma aveva ingiunto ai ricorrenti la sospensione dell'attività lottizzatoria posta in essere sui terreni di loro proprietà siti in via Flaminia n. 1857.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione del Comune di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 marzo 2017 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

Con distinti ricorsi (RG 9646/2000 ed RG 9647/2000) il sig. Massarini Carlo ed il sig. Zuccarini Mario hanno chiesto al Tribunale di annullare, previa sospensione dell'efficacia, la d.d. n. 502 del 24.03.2000 con cui il Comune di Roma aveva loro ingiunto la sospensione dell'attività lottizzatoria posta in essere sui terreni di loro proprietà siti in via Flaminia n. 1857.

Avverso gli atti impugnati i ricorrenti hanno dedotto 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 18, comma 1 della l.n. 47/1985 in relazione alla l.r. n. 34/1974 art. 1 lett. a) e b) ed all'art. 11 NTA del PRG del Comune di Roma, eccesso di potere per errore nei fatti presupposti, travisamento, illogicità, carenza di istruttoria; 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l.n. 241/1990, eccesso di

potere per difetto di motivazione, carenza di pubblico interesse; 3) in via subordinata, violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 8 della l.n. 241/1990, eccesso di potere per carenza di istruttoria sotto altro profilo; 4) ancora in subordine, violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma 3 della l.n. 47/1985, eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta.

Con ordinanze n. 6040/2000 e 6041/2000 del 13.07.2000 il Collegio ha accolto le istanze cautelari. Si è costituita in entrambi i giudizi Roma Capitale, eccependo l'inammissibilità, l'improcedibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dei ricorsi.

All'udienza pubblica del 15.03.2017 le cause sono state, quindi, trattenute in decisione.

## **DIRITTO**

I signori Massarini Carlo e Zuccarini Mario, con due distinti ricorsi che devono essere riuniti, essendo stati proposti contro il medesimo provvedimento - la d.d. n. 502/2000 del Comune di Roma di sospensione della lottizzazione abusiva "negoziale e materiale a scopo edilizio" posta in essere sui terreni siti in via Flaminia n. 1857 - hanno dedotto a) di aver acquistato, rispettivamente nel 1994 e nel 1996, l'uno un fabbricato denominato "Torraccia", risalente all'epoca medievale, gravato da vincolo ex l.n. 1089/39 con annessi manufatti e corte di pertinenza di 4910 mq e, successivamente, anche un terreno finitimo, per una superficie complessiva di 15.000 mq circa, l'altro, un immobile, anch'esso vincolato ai sensi della l.n. 1497/39, di cui era stato inizialmente locatario, di superficie complessiva pari a 6000 mq, tutti ricadenti in un'area di 75 ettari circa, interessata dalla presenza di ben 14 manufatti realizzati dalla precedente proprietà e condonati con il rilascio della concessione in sanatoria n. 593/s del 6.07.1990; b) di aver eseguito sugli immobili predetti interventi manutentivi, anche previo rilascio nei necessari NN.OO. da parte delle Autorità preposte al vincolo, e di aver presentato numerose domande di condono, peraltro accolte dall'Amministrazione Comunale (istanza prot. n. 8952/97 per la realizzazione di una piscina, concessioni nn. 110218 e 110222 del 13.05.1998, istanza prot. n. 84089/95 per la regolarizzazione della destinazione d'uso residenziale, anch'essa accolta; richieste di sanatoria per realizzazione di un portico, per la tamponatura di una tettoia e per il mutamento di destinazione d'uso di cui, oltre alla citata n. 110218, alle concessioni in sanatoria n. 143930 del 16.11.1998 e n. 166825 del 31.03.1999); c) di non aver mai posto in essere sugli immobili in questione alcuna lottizzazione abusiva, essendosi limitati, come detto, ad effettuare alcuni lavori di risanamento e restauro dei fabbricati ed a mutare la destinazione d'uso di manufatti comunque realizzati dal precedente proprietario e da quest'ultimo sanati, senza porre in essere nessuna opera di edificazione o di urbanizzazione o di frazionamento della proprietà.

Dal punto di vista procedimentale i ricorrenti hanno, inoltre, lamentato la violazione degli artt. 7 ed 8 della l.n. 241/1990, per il mancato avviso da parte del Comune dell'avvio del procedimento, nonché la falsa applicazione dell'art. 4 comma 3 della l.n. 47/1985, che avrebbe condotto l'Amministrazione ad emettere nei loro confronti un provvedimento di sospensione "di natura cautelare e ben distinto dai provvedimenti repressivi definitivi", non seguito, però, nel prescritto termine di 45 giorni, da alcun altro atto.

Tali censure non sono fondate e devono essere rigettate.

Gli immobili dei ricorrenti risultano, in verità, dalla documentazione in atti, coinvolti, come, del resto, evidenziato dal Comune di Roma nella sua memoria, in "un'operazione commerciale ed edilizia che, incominciata nel 1987, ha, poi, mano mano rivelato la sua reale portata lottizzatoria, attraverso un'operazione pianificata di inurbamento della campagna romana, a fini meramente speculativi. Un'area agricola su via Flaminia di oltre 70 ettari veniva, infatti, acquistata, in data 10.07.1987 dalla sig.ra Silj Anna Francesca in Anson... che già prima aveva provveduto a richiedere le prime concessioni in sanatoria per alcuni fabbricati abusivamente realizzati... Successivamente l'intero compendio veniva ceduto alla Azienda Agricola Pietra Pertusa ... Il progetto edificatorio aveva, poi, un'impennata: al fine di ottenere le concessioni in sanatoria veniva... presentato un falso atto d'obbligo, in data 12.03.1990 ... (e) attraverso la falsa dichiarazione di possedere solo poco più di 7 ettari, si conseguiva il risultato di poter vincolare al servizio delle concessioni assentite solo tale area,

invece di quella, più vasta, necessaria sulla base dei parametri fissati dall'art. 11 NTA; ritirata la concessione in sanatoria 6.07.1990 n. 593/s, iniziava l'attività di variazione degli accatastamenti, di frazionamento ed accorpamento di corti e sub particelle a singole unità immobiliari...

L'area, nel frattempo, manteneva (urbanisticamente) sempre la sua destinazione agricola (riportata ora tutta in H2 ora in H3) con lotto minimo comunque non inferiore ai 20.000 mq, ai sensi dell'art. 11 NTA e con aree vincolate o per loro natura ex l. 431/85 o con vincolo specifico ex l. 1089/39... Il beneficiario di tutte le concessioni in sanatoria era una Azienda Agricola ... titolare di licenza agrituristica ... con un terreno di oltre 70 ettari, ... (cosicché) la sanatoria ad uso abitativo di un compendio immobiliare poteva non essere ritenuto incompatibile con lo sfruttamento agricolo (o agrituristico) del terreno. Solo successivamente inizia(va), infatti, l'attività di vendita di lotti inferiori al minimo consentito e di singole abitazioni con annesse corti".

Nel corso dell'istruttoria procedimentale, attraverso i documenti raccolti e le indagini espletate, l'Amministrazione Comunale ha dimostrato come, sia in base agli atti di compravendita o a quelli di provenienza degli immobili da questi richiamati, sia per la presentazione di autonome domande di concessione in sanatoria con cambio di destinazione d'uso, anche gli acquirenti potessero essere a conoscenza della destinazione urbanistica dell'area e come, soprattutto, un borgo agricolo, dotato di manufatti rurali a varia destinazione, ma sempre strumentali alla natura agricola dell'area, sia stato, alla fine, trasformato in un "centro residenziale", "attraverso attività complesse ... frazionate nel tempo e nei soggetti agenti", con "vendite con frazionamento inferiore al minimo previsto dalle NTA del Comune di Roma e qualifiche degli acquirenti che escludevano la vocazione agricola, così come l'estensione delle aree compravendute esclude(va) la possibilità di un loro sfruttamento agricolo".

In tale fenomeno si sostanzia la lottizzazione abusiva sanzionata, che produce un'indebita trasformazione a scopo edificatorio di un'area, in contrasto con le previsioni di zona, e vulnera gravemente gli interessi e le prerogative di programmazione e pianificazione urbanistica dell'Autorità Comunale.

Né possono escludere la configurabilità della fattispecie il fatto che i ricorrenti si siano limitati, da parte loro, ad acquistare edifici e terreni e a compiere su di essi opere di ristrutturazione, variazione d'uso e manutenzione, senza incidere su altri aspetti del territorio, o la circostanza dell'antiorità della edificazione dei manufatti e, in alcuni casi anche della loro sanatoria, rispetto al frazionamento vero e proprio: da un lato, una lottizzazione può essere, in verità, qualificata "abusiva" anche senza la realizzazione di opere di urbanizzazione o di opere strumentali alla fruizione collettiva di parti in comune dell'area entro cui insistono i singoli lotti. Il che è quanto avviene nel caso della cd. "lottizzazione abusiva cartolare" (o "negoziale"); che è quella che viene realizzata mediante semplice frazionamento a scopo di vendita e correlativo acquisto a scopo edificatorio (cfr T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 3.09.2014, n. 2240), dall'altro lato la destinazione urbanistica dell'area (agricola) e l'estensione dei lotti compravenduti inferiore al minimo stabilito dall'art. 11 delle NTA non possono essere in alcun modo "elise" dal rilascio delle singole concessioni in sanatoria.

Come evidenziato, infatti, dalla costante giurisprudenza "il condono edilizio non esplica effetti sospensivi sulle sanzioni penali e amministrative dirette a colpire la lottizzazione abusiva, trattandosi di fattispecie non assimilabile a quella del singolo abuso edilizio; il rilascio di un eventuale provvedimento di sanatoria, quindi, non potrebbe esplicitare alcun rilievo sull'abuso ... atteso che la lottizzazione abusiva sussiste e deve essere sanzionata anche se, per le singole opere facenti parte di... lottizzazione, sia stata rilasciata una concessione edilizia" (TAR Campania, Salerno, Sez. II, 15.12.2016 n. 2660) e, in ogni caso, "in presenza di riscontrati abusi edilizi sul territorio, l'intento lottizzatorio — inteso nella comune accezione come volontà di realizzare un non consentito frazionamento dei suoli, o comunque di alterarne surrettiziamente la destinazione urbanistica in contrasto con gli strumenti vigenti — può essere legittimamente desunto da una pluralità di elementi indiziari, anche di per sé non univocamente significativi, ma che nel loro complesso denuncino in modo ragionevolmente inequivoco la strumentalità degli abusi al perseguimento delle suindicate finalità. A fronte di un quadro indiziario così caratterizzato a nulla rileva la circostanza che taluni singoli interventi edilizi possano essere stati sanati a séguito di istanza di condono, o addirittura che

potessero in ipotesi essere stati ab initio assentiti dal Comune, dovendo considerarsi non già le singole porzioni di suolo in modo isolato e atomistico, ma lo stravolgimento della destinazione di zona nel suo complesso; né rileva un'eventuale buona fede dei ricorrenti, i quali assumono di essersi resi acquirenti dei suoli solo a valle del frazionamento dell'area, e quindi di non poter essere considerati partecipi di alcun disegno lottizzatorio. 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". (Consiglio di Stato, Sez. IV, 8.01.2016, n. 26).

Nel provvedimento impugnato il Comune di Roma fa proprie le risultanze degli accertamenti compiuti dalla Polizia Municipale (la cui relazione è stata notificata congiuntamente all'ordine di sospensione), con una motivazione per relationem che, evidenziando proprio i citati elementi essenziali per la configurabilità dell'attività lottizzatoria abusiva, (trasformazione della originaria destinazione urbanistica dell'area, frazionamento dei terreni al di sotto dei limiti stabiliti dalle NTA, effettuato a fini edificatori), risulta sufficiente e congrua.

Parimenti non meritevoli di accoglimento sono le censure, formulate in via subordinata, di omessa comunicazione dell'avvio del procedimento, essendo i ricorrenti stati comunque convocati dalla Polizia Municipale per le formalità attinenti all'identificazione ed all'elezione di domicilio, con conseguente conoscenza dell'instaurazione del procedimento e della facoltà di prendervi parte e raggiungimento dello scopo dell'adempimento previsto dall'art. 7 della l.n. 241/1990 (TAR Lazio, Roma, Sez. II, 13.06.2014 n. 6313).

D'altronde, come evidenziato dalla difesa del Comune di Roma, i ricorrenti non hanno specificamente contestato le circostanze di fatto poste a fondamento del provvedimento stesso, quanto, piuttosto, la qualificazione giuridica, di lottizzazione abusiva, conferita ad esse dall'Amministrazione (cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. II, 11.03.2015 n. 1497).

Al di là del disposto dell'art. 4 della l.n. 47/1985 richiamato nel preambolo, il provvedimento impugnato, di sospensione dell'attività lottizzatoria, trova, poi, il suo fondamento e la sua disciplina nell'art. 18 della medesima legge, per cui "nel caso in cui il Sindaco accerti l'effettuazione di lottizzazione di terreni a scopo edificatorio senza la prescritta autorizzazione, con ordinanza da notificare ai proprietari delle aree ed agli altri soggetti indicati nel primo comma dell'articolo 6, ne dispone la sospensione. 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" e "trascorsi novanta giorni, ove non intervenga la revoca del provvedimento di cui al comma precedente, le aree lottizzate sono acquisite di diritto al patrimonio disponibile del Comune il cui Sindaco deve provvedere alla demolizione delle opere. In caso di inerzia del sindaco si applicano le disposizioni concernenti i poteri sostitutivi di cui all'articolo 7".

Alla luce di tale normativa, "nell'ambito della lottizzazione abusiva, l'ordinanza di sospensione dei lavori ai sensi dell'art. 18 l. 28 febbraio 1985 n. 47 costituisce, dunque, provvedimento non solo di natura cautelare, ma anche il presupposto formale e sostanziale dell'acquisizione delle aree al patrimonio comunale e differisce pertanto, per natura e per effetti, rispetto alla sospensione di cui all'art. 7 della stessa legge relativa ai lavori di edificazione abusiva" (T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III 8.06.2007 n. 1536).

In conclusione, i ricorsi riuniti n. RG 9646/2000 e 9647/2000 devono essere integralmente rigettati. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis),  
definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti RG 9646/2000 e 9647/2000,  
- li rigetta;

- condanna i ricorrenti Zuccarini Mario e Massarini Carlo alla rifusione, in favore dell'Amministrazione Comunale delle spese di lite, liquidate in complessivi € 3.000,00 oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 marzo 2017 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Antonella Mangia, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Ofelia Fratamico

IL PRESIDENTE

Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO