

Pubblicato il 13/05/2020

Sent. n. 1771/2020

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 5253 del 2012, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dall'avvocato Dario Migliore, con domicilio eletto presso lo studio Antonello Grassi in Napoli, Piazzale V. Tecchio, 33;

contro

Comune di Afragola, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Rosa Balsamo, con domicilio digitale presso la PEC Registri Giustizia del suo difensore;

per l'annullamento

dell'ordinanza del Comune di Afragola n. [omissis] adottata ai sensi dell'art. 30 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 21 aprile 2020 la dott.ssa Germana Lo Sapia, svoltasi ai sensi dell'art. 84 comma 5 del d.l. n. 18/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Espone la ricorrente di essere proprietaria di un fondo sito nel Comune di Afragola alla località [omissis], corrispondente al C.T. al fl. [omissis] p.lla [omissis]. Con il provvedimento impugnato è stata contestata ai sensi dell'art. 30 del D.P.R. 380/2001 la lottizzazione abusiva dell'intero comparto di cui il lotto farebbe parte, sulla base dell'esito di un sopralluogo (di cui si dà conto nel verbale del [omissis] che ha ad oggetto tutti i fondi del comparto) e di approfondimenti istruttori anche documentali (sollecitati ex art. 370 c.p.p. dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale territorialmente competente in relazione al parallelo procedimento penale per il reato di lottizzazione abusiva).

2. Il Comune di Afragola si è costituito per resistere al ricorso depositando documentazione.

All'udienza pubblica straordinaria del 21 aprile 2020, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

3. Il ricorso è infondato.

4. Con il primo motivo, la ricorrente deduce la sua estraneità al frazionamento che avrebbe invece interessato fondi limitrofi (la p.lla [omissis] è interclusa tra le p.lle [omissis] e [omissis] e confina con la strada); ciò in quanto tale fondo avrebbe conservato la sua originaria destinazione agricola, non essendovi stata realizzata alcuna opera denotante la destinazione edificatoria.

Il motivo non può essere accolto.

4.1. Vanno richiamati, in generale, i principi da ultimo ribaditi da Cons. Stato, Sez. II, 30 gennaio 2020, n. 765, secondo cui *“l'ordinamento contempla di per sé due ipotesi fenomeniche di lottizzazione abusiva che possono verificarsi in modo separato o anche concomitantemente: l'una c.d. "materiale" o "sostanziale", posta in essere con l'esecuzione di opere in aree non adeguatamente urbanizzate che determinino una trasformazione edilizia ovvero urbanistica del territorio in violazione degli strumenti urbanistici vigenti o adottati o comunque di leggi statali o regionali; l'altra c.d. "cartolare" (definita peraltro correntemente anche come "giuridica" o "negoziale"), che viceversa si realizza mediante il compimento di atti di disposizione tra vivi comportanti il frazionamento dei terreni in modo tale da determinarne in maniera inequivocabile la destinazione d'uso a scopo di edificazione contra legem (cfr. per ulteriori approfondimenti su tale distinzione, ex plurimis, Cons. Stato, Sez. VI, 10 novembre 2015, n. 5108, e l'ulteriore giurisprudenza ivi richiamata). Con riferimento specifico alla predetta lottizzazione c.d. "cartolare" è stato ripetutamente affermato che la fattispecie è ravvisabile allorquando la trasformazione del suolo è predisposta mediante il frazionamento e la vendita - ovvero mediante atti negoziali equivalenti - del terreno frazionato in lotti, i quali, per le loro oggettive caratteristiche - con riguardo soprattutto alla dimensione correlata alla natura dei terreni ed alla destinazione degli appezzamenti considerata sulla base degli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o l'eventuale previsione di opere di urbanizzazione - rivelino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio degli atti adottati dalle parti (cfr. sul punto, ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 3 agosto 2012, n. 4429, e Sez. IV, 13 maggio 2011, n. 2937) (...). Per quanto attiene alle ipotesi di lottizzazione c.d. "materiale" è stato rimarcato che la realizzazione delle opere deve risultare globalmente apprezzabile in termini di trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, di aggravio del relativo carico insediativo e, soprattutto, di pregiudizio per la potestà programmatoria attribuita all'amministrazione cui compete la pianificazione urbanistico-edilizia. Le opere medesime devono essere quindi valutate con riguardo alla complessiva ratio dell'art. 30 in esame, il cui bene giuridico tutelato risiede infatti nella necessità di salvaguardare la potestà programmatoria, delle amministrazioni titolari delle funzioni di pianificazione del territorio, nonché le connesse attribuzioni di controllo sull'ordinato svolgersi delle attività urbanistico-edilizie, ossia - più in generale - del corretto uso del territorio e della sostenibilità dell'espansione delle aree edificate in rapporto agli standard apprestabili (così, ad es., Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2018, n. 3416). Sintomatica al fine dell'accertamento della lottizzazione abusiva c.d. "materiale" è ad esempio la realizzazione sistematica di manufatti, soprattutto se suscettibili di stravolgere, per le proprie caratteristiche, la destinazione del suolo, siccome avulsi da ogni connessione funzionale con quest'ultima (cfr. sul punto, tra le tante, Cons. Stato, Sez. IV, 3 agosto 2010, n. 5170, e 1 giugno 2010, n. 3475), nonché nella realizzazione di suddivisioni, recinzioni, cancelli, impianti di illuminazione, reti di distribuzione di acqua, energia elettrica, gas, strade o spazi aperti di accesso ai lotti, ecc. (cfr., ad es., Cons. Stato, Sez. IV, 11 ottobre 2006, n. 6060). Né pare superfluo in questo contesto ribadire che la natura permanente (cfr. sul punto, ex plurimis, Cons. Stato, Sez. IV, 30 agosto 2016, n. 4651, e Sez. VI, 18 settembre 2013, n. 4651) degli esiti delle sopradescritte attività "materiali" e/o "cartolari" perpetrate contra legem rende tale tipologia di illecito urbanistico-edilizio soggettivamente trasferibile propter rem e sanzionabile in capo a tutti coloro che siano divenuti titolari dei terreni abusivamente lottizzati e, vieppiù, che abbiano goduto di costruzioni eseguite sine titulo su tali terreni, così concorrendo attivamente alla prosecuzione della fattispecie”*.

4.2. Nello specifico, e tenuto conto dei principi che si sono appena riportati, ritiene il Tribunale che non vi sia motivo di discostarsi da quanto già affermato, in relazione al medesimo provvedimento impugnato avente una pluralità di destinatari, dalla recente sentenza di questa Sezione n. 5708 del 5 dicembre 2019 – che si richiama ex art. 88 comma 2 lett. d) c.p.a.- la quale ha riguardato un fondo situato del medesimo comparto ubicato in Zona E “agricola”.

Come in quella fattispecie, anche per il lotto che viene in rilievo nel presente giudizio (p.lla [omissis]), l'amministrazione ha infatti dato conto nel verbale di sopralluogo del [omissis] (pag. 13-14) , della storia catastale della p.lla in esame (derivante dal frazionamento della originaria p.lla [omissis]

avvenuto nel 2000 ed eseguito dal dante causa del venditore che, con atto di compravendita del [omissis] in Afragola, ha trasmesso la proprietà del fondo al coniuge dell'odierna ricorrente); dalla relazione istruttoria, emerge inoltre che il lotto è recintato da una struttura in muratura, dotata di cancelli di ingresso in ferro e che allo stesso si accede tramite una "stradina di accesso", ricavata dal frazionamento materiale delle originarie particelle.

Tali elementi, considerati in maniera complessiva come imposto dalla *ratio* dell'art. 30 del d.P.R. 380/2001, comprovano la legittima valutazione operata dall'amministrazione circa il ricorrere della lottizzazione abusiva "cartolare" che ha riguardato un'ampia zona comunale avente destinazione agricola; desumibile, alla luce del quadro indiziario posto a fondamento della determinazione, dalla tipologia degli atti negoziali intervenuti (una pluralità di compravendite da parte del donatario dell'originario unico proprietario), dalla loro concomitanza temporale (tutti gli atti di trasferimento del diritto di proprietà dei singoli fondi sono stati stipulati nell'arco di pochi mesi), dalla consistenza dimensionale dei terreni autonomamente recintati e contigui a strade di accesso, nonché dalle opere abusive concretamente realizzate su molti di essi ed incompatibili con la destinazione agricola, lasciando ritenere che, su tale vasta area a destinazione agricola del territorio comunale, si sia realizzata abusivamente una trasformazione urbanistica dei suoli.

5. Con il secondo motivo, logicamente connesso a quello precedente, la ricorrente ha lamentato il difetto di motivazione avendo il comune omesso di rappresentare "*i dati certi, precisi ed univoci che dimostrino l'intento della ricorrente di asservire all'edificazione, per la prima volta, un'area non urbanizzata*", non essendo tale lotto oggetto delle ordinanze di demolizione per opere abusive che invece ha riguardato i lotti limitrofi. Invero, l'unica colpa della proprietaria sarebbe stata quella di aver acquistato il lotto, "*in prossimità di quelli oggetto di una probabile lottizzazione abusiva*"

I motivi possono essere unitariamente trattati e sono infondati.

5.1. Quanto al profilo della "buona fede" della ricorrente al momento dell'acquisto del fondo, il Collegio non ignora l'orientamento giurisprudenziale minoritario che ha ricordato come l'art. 30 del D.P.R. n. 380 del 2001, nel prevedere l'acquisizione del bene al patrimonio pubblico, quale conseguenza amministrativa dell'accertata lottizzazione, secondo le scansioni temporali declinate dal comma 7, contempli una misura sanzionatoria sostanzialmente equiparata alla confisca (Cons. Stato, Sez. VI, 20 settembre 2017, n. 4400). Ne consegue che dovrebbero valere le medesime regole, elaborate in ambito europeo, con applicazione del regime delle "sanzioni penali" anche in punto di sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa (Cons. Stato, 20 luglio 2017, n. 3750).

Tuttavia, appare più coerente con la natura oggettiva e la funzione ripristinatoria della misura prevista dall'art. 30 del D.P.R. 380/2001 – che prescinde dalla posizione di buona fede del proprietario attuale del fondo coinvolto nella lottizzazione abusiva – ritenere che essa operi "*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*" (Cons. Stato, Sez. II, 20 giugno 2019, n. 4228 che richiama plurimi precedenti conformi; così anche Cons. Stato, Sez. II, 30 gennaio 2020, n. 765 già citata al punto 4.1).

5.2. Con riguardo alla più complessiva censura di difetto motivazionale, con specifico riferimento al lotto in oggetto, va osservato che il provvedimento oggetto di impugnazione è stato adottato dal Comune di Afragola dopo aver preso atto del verbale di sopralluogo del 6 giugno 2012 (e all'esito dell'istruttoria svolta in esecuzione di delega di indagine nell'ambito di un parallelo procedimento penale), in relazione ad un'ampia zona comunale dando conto di tutti gli elementi di fatto che – sopra menzionati – denotano nel loro insieme l'avvenuto frazionamento, finalizzato ad una abusiva trasformazione urbanistica dei suoli.

L'atto impugnato è pertanto ampiamente motivato avuto riguardo alle circostanze, peraltro incontestate, desumibili da tutti gli accertamenti effettuati, non potendosi procedere ad una parcellizzazione in sede processuale di una valutazione tecnica che in sede procedimentale è stata unitaria, come richiesto dalla fattispecie prevista dall'art. 30 del d.P.R. 380/2001.

6. Con il terzo motivo, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 3 della legge 241/90 e dell'art. 97 Cost, in considerazione del lungo lasso di tempo intercorso tra l'originario frazionamento avvenuto

nel 2000 e l'adozione del provvedimento sanzionatorio; periodo che avrebbe dovuto indurre il Comune ad un onere di congrua motivazione in relazione al concreto interesse pubblico perseguito. Anche tale motivo è infondato.

Come già osservato, la natura permanente dell'illecito sanzionato dall'art. 30 del d.P.R. 380/2001 *“rende il fattore tempo irrilevante ai fini del contenuto del provvedimento, che dovendo cauterizzare la perpetrata e pur sempre attuale lesione dell'interesse pubblico tutelato dalla norma, resta ineludibilmente necessitato”*. (Cons. Stato, Sez. II, 20 giugno 2019, n. 4228).

7. In conclusione il ricorso va rigettato. Le spese seguono la soccombenza, con liquidazione contenuta nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite, liquidate in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2020, tenutasi con collegamento da remoto mediante audio-video conferenza, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Dell'Olio, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere

Germana Lo Sapio, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Germana Lo Sapio

IL PRESIDENTE

Carlo Dell'Olio

IL SEGRETARIO