

**Pubblicato il 20/03/2023**

**Sent. n. 194/2023**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 558 del 2018, proposto da: [omissis], rappresentata e difesa dall'avvocato Amedeo Mandras, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Alghero, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Montalto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Alghero, via La Marmora n. 21;

per l'annullamento

- dell'ordinanza ingiunzione n. [omissis], con la quale il Dirigente del Settore Pianificazione del territorio e Sviluppo Economico del Comune di Alghero ha ordinato alla società ricorrente “*la sospensione delle attività lottizzatorie, l'interruzione di eventuali opere in corso di esecuzione ricadenti nella stessa lottizzazione ... con divieto di disporre dei suoli e delle opere stesse con atti tra vivi*”;

- di ogni altro atto e provvedimento ad esso connesso e/o conseguente, anche non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, del c.p.a.;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 16 febbraio 2023 il dott. Tito Aru e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1. Il terreno per cui è causa venne acquistato negli anni 1980 – 1981 dalla [omissis], con sede in Sassari, al fine di destinarlo “*ad area attrezzata per campeggio e ad altre attività ricreative e sportive per la realizzazione dello scopo sociale della [omissis]*”.

2. Lo scopo sociale della [omissis], infatti, oltre ad essere quello di costruire ed assegnare alloggi di natura popolare con le agevolazioni di legge, era quello di “*...promuovere e svolgere nei locali della [omissis] o altrove attività di carattere sociale, ricreativo, sportivo, culturale e turistico a favore dei soci della [omissis] e delle loro famiglie*”.

3. In data [omissis] il Sindaco del Comune di Alghero, in accoglimento dell'istanza della ricorrente, rilasciava l'autorizzazione all'esercizio del campeggio libero su tale terreno mediante tende e roulottes.

4. Da quel momento, quindi, l'area è stata utilizzata dai soci della [omissis] e dai loro familiari per campeggiarvi nel periodo estivo.

5. Successivamente venne costituito un circolo ricreativo, culturale, turistico e sportivo senza scopo di lucro denominato “[omissis]”, del quale facevano parte in qualità di soci effettivi i soci della [omissis], con lo scopo di realizzare *“tutte le iniziative che attraverso una utilizzazione partecipata del tempo libero, promuovono la crescita civile e democratica dei soci”*.

6. Con convenzione del [omissis] la [omissis] assegnò al [omissis] la gestione diretta dell'area utilizzata dai soci “per l'esercizio del libero campeggio” affidandole, tra l'altro, il compito di controllare l'accesso ai soli soci ed ai loro familiari.

7. A tale Convenzione era allegato un Regolamento finalizzato a disciplinare la vita collettiva all'interno del campeggio, nonché l'uso dei servizi comuni.

8. Con atto a rogito Notaio Porqueddu in data 22 giugno 2001 (Rep. 55.106; Fascicolo 26.509) la proprietà dell'area veniva ceduta dalla [omissis] alla [omissis].

9. L'area in cui insiste il “campeggio” di “[omissis]” è classificata dal Piano Regolatore Generale del Comune di Alghero quale Zona F 1 – Aree per insediamenti turistici, Zona H 3 – Salvaguardia assoluta ed ecologica, Zona S 3 – Verde privato.

Per le Zone F, le Norme di Attuazione del Piano Regolatore Generale (artt. 26, 27, 28, 29 e 30) dispongono che *“è vietato qualunque intervento senza il piano particolareggiato o la lottizzazione convenzionata”*.

Per le Zone H 3, le Norme di Attuazione del Piano Regolatore Generale (art. 40) prevedono che *“La zona è soggetta a vincolo protettivo ambientale di rispetto assoluto (...). In essa è vietata ogni modificazione dello stato dei luoghi ed in particolare qualunque tipo di costruzione, anche a titolo precario, (...)”*.

Per le Zone S 3, le Norme di Attuazione del Piano Regolatore Generale (art. 45) prevedono che *“E' escluso qualsiasi intervento ai fini edilizi”*.

10. Nel corso degli anni l'area in questione è stata oggetto di numerosi accessi, ispezioni e sopralluoghi da parte della Polizia Locale del Comune di Alghero.

10.1 Gli atti e i verbali scaturiti da queste attività accertative evidenziavano un contesto territoriale sensibilmente alterato rispetto all'originario stato dei luoghi per effetto degli interventi urbanistico-edilizi abusivamente posti in essere (vedi verbali di ispezione in atti).

11. Si rilevava infatti la realizzazione, in zona sottoposta a vincolo paesaggistico e in assenza delle prescritte autorizzazioni, di numerose opere edilizie realizzate nel corso degli anni tali da trasformare il fondo *“in uno stabile insediamento abitativo di rilevante impatto negativo sull'assetto urbanistico-territoriale e paesaggistico della zona”* (Vedi verbale ispezione dei luoghi del 15 aprile 2010).

12. Gli esiti di tali accertamenti sfociavano anche in un procedimento penale per lottizzazione abusiva che, come si legge nel provvedimento oggi impugnato, si concludeva con *“sentenza penale del Tribunale di Sassari n. 265/2017 del 09/02/2017, depositata in data 13/02/2017, acquisita al protocollo di questo Comune in data 27/02/2017 prot. 13132, con la quale il Giudice Monocratico ha dichiarato il non doversi procedere per intervenuta prescrizione per la lottizzazione della località Sant'Imbenia”*.

13. L'anzidetta sentenza disponeva peraltro la sua trasmissione al competente Ufficio del Comune al fine di valutare l'opportunità di procedere ai sensi dell'art. 30, commi 7 e 8, del D.P.R. 380/2001.

14. La descrizione dello stato dei luoghi trova compiuta esposizione nell'ordinanza ingiunzione n. 195/2018 oggetto di ricorso.

15. Ai fini che qui occupano rilevano i seguenti profili:

- i terreni per cui è causa sono ubicati in zona di rilevante pregio ambientale ed in prossimità al mare;
- essi, precedentemente incolti e ricchi di vegetazione, sono stati oggetto di spianamento e di eliminazione completa della macchia mediterranea;
- sono state compiutamente realizzate le seguenti opere di urbanizzazione: la recinzione dell'intero perimetro; la strada interna a servizio dell'insediamento nonché l'ingresso principale che consente l'allacciamento alla viabilità pubblica; lo spazio necessario per la sosta e il parcheggio degli

autoveicoli; i condotti idonei alla raccolta delle acque luride; la rete idrica, costituita dalle condotte per l'erogazione dell'acqua; la rete per l'erogazione e la distribuzione dell'energia elettrica; la "pubblica" illuminazione comprendente le reti e gli impianti per l'illuminazione delle aree d'uso comune.

15.1 Rileva altresì quanto ulteriormente accertato dall'Amministrazione, e cioè:

- che il terreno in questione si presenta suddiviso in 133 "piazzole" dell'estensione di circa 100 mq. ciascuna;
- che ogni piazzola può essere agevolmente identificata attraverso i seguenti elementi:
  - 1) pavimentazione mediante mattoni autobloccanti;
  - 2) recinzione mediante varie tipologie di materiali (ringhiere, grigliati, graticci, cannucciati, siepi vive);
  - 3) dotazione di impianti tecnologici (allaccio alla rete idrica e alla rete elettrica).
- che ogni singola piazzola si presenta ben delimitata e separata da tutte le altre;
- che ogni singola piazzola è stata assegnata a ciascun socio della società [omissis] a responsabilità limitata denominata "[omissis]" che ne ha l'uso ed il godimento esclusivo;
- che soltanto i soci della società [omissis] a responsabilità limitata denominata "[omissis]" sono assegnatari delle piazzole e tutti i soci della medesima hanno la detenzione ed il godimento esclusivo di una piazzola.

16. Alla luce di quanto sopra, ritenuto che tutte le opere presenti in loco fossero suscettibili nella categoria delle opere edilizie stabili e costituissero uno stabile insediamento abitativo comportante una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale con modifica dello stato dei luoghi, e rilevato che nessuna delle opere edilizie in questione era stata assentita dal Comune di Alghero che per nessuna delle abitazioni - così come per nessuna delle opere di urbanizzazione - aveva rilasciato il titolo autorizzatorio sulla base di un valido nulla osta paesaggistico, l'ufficio comunale inoltra la comunicazione di avvio del procedimento prot. n. [omissis] ai fini dell'adozione del provvedimento di lottizzazione abusiva materiale e cartolare.

17. Malgrado la presentazione di memorie e osservazioni da parte della [omissis] e di numerosi soci il Comune di Alghero adottava l'impugnata ordinanza ingiunzione che la ricorrente ritiene illegittima per i seguenti motivi:

- 1) Eccesso di potere per travisamento dei fatti e dei presupposti - Eccesso di potere per carenza istruttoria e motivazione meramente apparente: in quanto il provvedimento impugnato si baserebbe su una ricostruzione dei fatti risultante da accertamenti risalenti nel tempo e non terrebbe conto della effettiva e attuale situazione delle aree in questione, essendo stato effettuato quasi completamente il ripristino dell'originaria situazione del terreno.
- 2) Eccesso di potere per travisamento dei fatti. contraddittorietà dell'agire amministrativo - Violazione del legittimo affidamento - Violazione e/o falsa applicazione di legge: art.3 legge n. 241/1990: in quanto avuto riguardo alla situazione urbanistica dell'area in questione al momento in cui sui terreni di cui trattasi si è dato inizio all'attività di campeggio organizzato da parte della [omissis] ricorrente e dei suoi soci, la situazione fattuale sulla base della quale il Comune di Alghero ha contestato la lottizzazione abusiva doveva ritenersi del tutto legittima. In particolare il Comune di Alghero, dopo aver autorizzato l'utilizzo dell'area per il campeggio organizzato da parte dei soci, non avrebbe adeguatamente motivato sulla base di quali elementi attuali ha ritenuto integrata la fattispecie della lottizzazione abusiva.
- 3) Violazione e/o falsa applicazione di legge: art. 30 d.p.r. n. 380/2001 - Eccesso di potere per errore sul presupposto giuridico: in quanto non potrebbe ricondursi alla categoria della lottizzazione abusiva la realizzazione di interventi edificatori non autorizzati o non compatibili con la disciplina urbanistica vigente ove non connotati dalle caratteristiche ad essa peculiari.

18. Concludeva quindi la ricorrente chiedendo, previa sospensione, l'annullamento del provvedimento impugnato, con vittoria delle spese.

19. Per resistere al ricorso si è costituito il Comune di Alghero che, con difese scritte, ne ha chiesto il rigetto, vinte le spese.

20. In data 7 gennaio 2023 l'avv. Enrico Pintus ha rinunciato al mandato, restando quindi la ricorrente rappresentata soltanto dall'avv. Amedeo Mandras.
21. In vista dell'udienza di trattazione le parti hanno depositato memorie con le quali hanno insistito nelle rispettive conclusioni.
22. All'udienza del 16 febbraio 2022, tenutasi da remoto, la causa è stata posta in decisione.

## **DIRITTO**

Il ricorso non è fondato.

1. Il provvedimento impugnato è fondato sulla ravvisata sussistenza di una lottizzazione abusiva "mista", cioè sia materiale che cartolare, evincibile:

- dal frazionamento di un'ampia area destinata a campeggio libero in 133 lotti della superficie ciascuno di circa 100 mq.,
- dalla suddivisione dell'intero terreno in "piazzole" e dalla loro assegnazione a ciascun socio che ne ha assunto la detenzione, l'uso ed il godimento in via esclusiva.
- dalla realizzazione di opere edilizie ad uso residenziale realizzate nel corso degli anni tali da trasformare il fondo in uno stabile insediamento abitativo di rilevante impatto negativo sull'assetto urbanistico-territoriale e paesaggistico della zona,
- dalla realizzazione delle seguenti opere di urbanizzazione: la recinzione dell'intero perimetro; la strada interna a servizio dell'insediamento nonché l'ingresso principale che consente l'allacciamento alla viabilità pubblica; lo spazio necessario per la sosta e il parcheggio degli autoveicoli; i condotti idonei alla raccolta delle acque luride; la rete idrica, costituita dalle condotte per l'erogazione dell'acqua; la rete per l'erogazione e la distribuzione dell'energia elettrica; la "pubblica" illuminazione comprendente le reti e gli impianti per l'illuminazione delle aree d'uso comune.

1.1 Il tutto in assenza di titolo edilizio e di nulla osta paesaggistico.

2. La categoria dogmatica della c.d. lottizzazione mista, caratterizzata dalla compresenza delle attività materiali e negoziali individuate dall'art. 30 del D.P.R. n. 380 del 2001, consistente nell'attività negoziale di frazionamento di un terreno in lotti e nella successiva edificazione dello stesso, è stata da tempo delineata dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. per tutte, di recente, Cons. Stato Sez. VI, 19 luglio 2021, n. 5403).

2. Essa ricorre senz'altro nel caso di specie in cui:

A) la lottizzazione abusiva materiale coinvolgente una pluralità di soggetti è ravvisabile in quanto, come sopra ricordato, l'unitario appezzamento di terreno originario ha progressivamente perduto la sua connotazione primitiva non solo attraverso la realizzazione della strada di collegamento tra i vari lotti funzionale alla urbanizzazione del compendio, ma anche alla luce dell'installazione, in una pluralità di lotti, di strutture edilizie non precarie, alcune delle quali aventi caratteristiche simili ad una civile abitazione, realizzate in assenza di permesso di costruire e di autorizzazione paesaggistica. Le risultanze dei verbali di sopralluogo dei vigili urbani evidenziano in termini netti la profonda trasformazione territoriale realizzata dalla [omissis].

In particolare sono state realizzate opere che comportano la trasformazione urbanistica ed edilizia del terreno stesso, ai sensi dell'art. 30, comma 1, D.P.R. 380/2001 sopra richiamato, ossia opere edilizie finalizzate alla trasformazione urbanistica in zone non adeguatamente urbanizzate in violazione della normativa vigente, realizzando quindi un aggravio del carico urbanistico, senza rispetto della funzione pianificatoria del Comune.

B. La lottizzazione c.d. "cartolare" è altresì ravvisabile in quanto la trasformazione del suolo è stata accompagnata dal frazionamento e dall'assegnazione dei lotti ai soci con uso esclusivo.

3. Nel caso in esame ricorrono, dunque, entrambe le fattispecie configurandosi pertanto una lottizzazione c.d. mista.

4. Sul punto non è superfluo ricordare quanto deciso dalla Suprema Corte di Cassazione che, con la sentenza n. 35968 del 2010, testualmente ha statuito:

*“Il trasferimento di un terreno, sulla base di quote societarie che conferiscono sostanzialmente al suolo un assetto proprietario frazionato in lotti, è idoneo ad integrare il reato di lottizzazione abusiva c.d. "negoziale", tutte le volte che da elementi indiziari - indicati con elencazione non tassativa dall'art. 18, 1° comma, della legge n. 47/1985 ed attualmente dall'art. 30, 1° comma, del T.U. n. 380/2001 - risulti in modo non equivoco la destinazione dei lotti a scopo edificatorio”.*

4.1 Invero *“l'assegnazione di una specifica porzione di terreno di esclusiva pertinenza (la singola piazzola di varia estensione), contestuale al versamento del conferimento, evidenzia l'intimo nesso di connessione tra la c.d. "quota" ed una porzione ben individuata dell'intero terreno facente parte del patrimonio sociale e tale connessione è palesemente riconducibile alla sostanziale predisposizione delle quote di liquidazione spettanti a ciascun socio una volta che si proceda allo scioglimento della società.*

*Viene posto in essere in tal modo - a fronte di un vero e proprio frazionamento effettivo ed operante - un espediente dissimulatorio al fine di aggirare il divieto di lottizzazione posto dal legislatore”.*

5. Le conclusioni dell'amministrazione comunale devono dunque ritenersi pienamente condivisibili, avendo essa dapprima accertato il fenomeno lottizzatorio in termini generali e poi correttamente esposto le ragioni che permettono di affermare che questo sia riferibile alla ricorrente.

6. In relazione a quanto sopra il Collegio ritiene quindi di dovere ribadire i rilievi già espressi in precedenti pronunce di questo TAR relative a fattispecie analoghe a quella in esame.

7. Con sentenza n. 178 del 6 marzo 2018 questo Tribunale ha infatti precisato che la sussistenza di univoci elementi di fatto - quali il frazionamento di più ampio terreno in numerosi lotti aventi dimensioni variabili ma modeste, la successiva alienazione/assegnazione a soggetti diversi, la vicinanza degli stessi lotti ad un importante centro urbano, la creazione di un sistema viario per l'accesso a tutti i lotti e la vicinanza ad una strada pubblica - individua un disegno unitario finalizzato a concretizzare la fattispecie della lottizzazione abusiva che - secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2004/2009, Sez. IV, n. 4578/2009; Sez. IV, n. 6060/2009), che il Collegio pienamente condivide - si perfeziona in presenza dei succitati “indici rivelatori”.

8. Devono essere infatti ribaditi, anche avuto riguardo al caso di specie, i principi giurisprudenziali secondo cui ai sensi dell'art. 30, comma 1, D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio 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; nonché quando tale trasformazione viene predisposta mediante 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 (Consiglio di Stato sez. IV 31 agosto 2016 n. 3739; Consiglio di Stato sez. VI 24 novembre 2015 n. 5328; Consiglio di Stato sez. IV 24 dicembre 2008 n. 6560; Consiglio di Stato sez. V 02 dicembre 2008 n. 5930; Consiglio di Stato sez. IV 06 novembre 2008 n. 5500).

9. Alla luce dei rilievi sopra riportati, che il Collegio ritiene validi e pertinenti anche avuto riguardo al caso in esame, risultano conseguentemente infondate tutte le censure mosse dalla parte ricorrente dovendosi ritenere, in primo luogo, contrariamente a quanto da essa sostenuto, sufficientemente motivato il provvedimento impugnato, adottato a seguito di adeguata istruttoria e dei necessari accertamenti, e dovendosi altresì ritenere sussistenti i requisiti che integrano la fattispecie della lottizzazione abusiva in ragione dei sopra menzionati univoci elementi di fatto che, come evidenziato, consentono di potere ritenere sussistente nel caso di specie un disegno unitario finalizzato a concretizzare la fattispecie della lottizzazione abusiva, la quale si perfeziona in presenza dei succitati “indici rivelatori”.

10. Si rileva invero, come evidenziato dalla difesa comunale, in una visione di insieme e non atomistica del contesto, la sussistenza di numerosi manufatti e opere edilizie realizzati in assenza di

concessione edilizia nei lotti oggetto del frazionamento con un radicale mutamento della struttura dell'originario campeggio e l'esistenza di uno stabile insediamento abitativo-residenziale con un rilevante impatto negativo di questo sul territorio.

11. Ai fini della sussistenza della fattispecie lottizzatoria, infatti, la giurisprudenza ha precisato che *“siffatti interventi devono risultare globalmente apprezzabili in termini di trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, di aggravio del relativo carico insediativo e, soprattutto, di pregiudizio per la potestà programmatica attribuita all'amministrazione; devono, cioè, valutarsi alla luce della ratio del citato art. 30 del D.P.R. n. 380 del 2001, il cui bene giuridico tutelato risiede nella necessità di salvaguardare detta potestà programmatica, nonché la connessa funzione di controllo, posta a garanzia dell'ordinata pianificazione urbanistica, del corretto uso del territorio e della sostenibilità dell'espansione abitativa in rapporto agli standard apprestabili”* (Cons. Stato, sez. VI, 6 giugno 2018, n. 3416; id. 9 gennaio 2018, n. 5805; Sez. II, 30 gennaio 2020, n. 768).

12. Alla luce dei predetti presupposti fattuali, l'ordinanza prevista dall'art. 30, comma 7, del D.P.R. n. 380 del 2001, in quanto provvedimento vincolato al pari di tutti i provvedimenti sanzionatori in materia edilizia, non richiede alcuna specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati incisi, e neppure una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale, non essendo configurabile alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di illecito avente natura permanente, non essendo l'Amministrazione tenuta ad una specifica motivazione allorché risultino chiaramente dal provvedimento i presupposti della fattispecie lottizzatoria (cfr. Cons. Stato, Sez. II n. 27 luglio 2020, n. 4772).

14. Nè vale a concludere per l'illegittimità del provvedimento impugnato il rilievo della ricorrente per il quale vi sarebbe stata una rimozione “quasi completa” delle opere edilizie in questione prima ancora della sua adozione.

15. Al di là del rilievo della stessa ricorrente che il ripristino non è stato integrale ma parziale, al fine di evitare la fattispecie lottizzatoria - e dunque l'adozione del provvedimento impugnato - essa avrebbe dovuto non solo immediatamente procedere all'integrale demolizione delle opere realizzate, ma anche prevedere criteri di avvicendamento e turnazione dell'utenza nella disponibilità di ogni singola piazzola (in luogo dell'uso esclusivo), oltre a prevedere una permanenza degli utenti occasionale e limitata nel tempo coerente con la destinazione a campeggio, ma riguardo a questi aspetti la [omissis] non ha fornito alcuna prova, dovendosi dunque ritenere ancora attuale la situazione di fatto di cui alle relazioni ispettive richiamate nel provvedimento impugnato

16. Per le suesposte considerazioni, disattese le contrarie argomentazioni della parte ricorrente, stante l'infondatezza delle censure avanzate, il ricorso deve quindi essere respinto.

17. Per la particolarità della vicenda le spese del giudizio possono essere interamente compensate tra le parti.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2023, tenutasi da remoto e in modalità telematica, con la presenza contemporanea e continuativa con l'intervento dei magistrati:

Marco Buricelli, Presidente

Tito Aru, Consigliere, Estensore

Oscar Marongiu, Consigliere

Tito Aru

Marco Buricelli

IL SEGRETARIO