



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

(Sezione II)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1933/1993 proposto da Vanuzzi Carlo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maurizio Steccanella ed Enzo Robaldo ed elettivamente domiciliato nello studio del primo in Milano, via Aurelio Saffi n. 23;

contro

il Comune di Lainate, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Fortunato Pagano nello studio del quale è elettivamente domiciliato in Milano, Via Boccaccio n. 19;

per l'annullamento

- dell'ordinanza n. 21 del 18 marzo 1993 del Comune di Lainate emessa in applicazione dell'art. 18 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 nonché della mancata revoca a partire dal 27 aprile 1993;
- di ogni altro connesso, presupposto e conseguente.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Lainate;

VISTA la memoria prodotta dalla parte resistente a sostegno della propria difesa;

VISTI gli atti tutti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del 28 novembre 2007 il Primo Ref.

Daniele Dongiovanni;

Udito, ai preliminari, l'avv. Falsanisi, in sostituzione dell'avv. Steccanella, per il ricorrente;

Considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Con il provvedimento impugnato del 18 marzo 1993, il Comune di Lainate ha ordinato al ricorrente di sospendere le attività finalizzate alla lottizzazione a scopi edificatori di un esteso appezzamento di terreno situato nel territorio comunale di proprietà dell'interessato, frazionato in molteplici lotti (25) e venduti poi a diversi acquirenti.

Avverso tale atto, ed ogni altro a questo connesso, presupposto e consequenziale, ha proposto impugnativa l'interessato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, per i seguenti motivi:

1) violazione di legge (art. 18 della legge 18 febbraio 1947 n. 47); eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto; eccesso di potere per motivazione illogica.

Il Comune resistente deduce la sussistenza nel caso di specie della fattispecie della lottizzazione cartolare o negoziale da una serie di indizi che, in violazione dell'art. 18 della legge n. 47/85, non sono affatto univoci.

Non vi è infatti alcuna inequivocità ed evidenza della sussistenza della fattispecie né ciò può essere desunta dalla previsione contenuta negli atti di compravendita dei singoli lotti con la quale le parti contraenti si obbligavano a realizzare una strada di collegamento dei vari lotti con l'adiacente strada comunale.

Ed invero si tratta di una via di accesso alle singole porzioni di terreno, priva di ogni illuminazione, che si addice a quella zona destinata ad "attrezzature pubbliche al servizio degli insediamenti residenziali e produttivi".

La zona di che trattasi non è prevista poi dal PRG come edificabile e, pertanto, non potrà procedersi ad alcuna iniziativa edilizia;

2) violazione di legge (art. 18 della legge 18 febbraio 1947 n. 47) sotto l'ulteriore profilo dell'abusività della pretesa lottizzazione; eccesso di potere per mancanza di pubblico interesse.

La zona è destinata, come detto nel motivo che precede, ad "attrezzature pubbliche al servizio degli insediamenti residenziali e produttivi".

La predetta destinazione si sostanzia in un vincolo espropriativo e, pertanto, non essendo stato attuato nel termine di cinque dalla sua apposizione (26 aprile 1988), deve essere dichiarato decaduto con conseguente sottoposizione del comparto nella disciplina prevista per le c.d. "zone bianche".

Da ciò deriva che manca il presupposto per l'applicazione dell'art. 18 legge 47/85 in materia di lottizzazione cartolare ovvero la violazione delle prescrizioni contenute negli strumenti urbanistici concernenti la destinazione delle aree.

In ragione di ciò, risulta viziata per mancanza di pubblico interesse la mancata

revoca dell'ordinanza impugnata a far data dal 27 aprile 1993 (ovvero dal giorno in cui è scaduto il vincolo preordinato all'esproprio imposto il 26 aprile 1988).

Si è costituito in giudizio il Comune di Lainate per resistere al ricorso.

Con ordinanza n. 497/93, è stata accolta la domanda di sospensione dell'esecuzione dell'ordinanza del 18 marzo 1993 limitatamente alla parte in cui si dispone l'acquisizione delle aree di che trattasi al patrimonio disponibile del Comune.

In prossimità della trattazione del merito, il Comune resistente ha depositato memoria eccependo, dapprima, l'inammissibilità del ricorso nella parte in cui chiede l'annullamento della "mancata revoca dal 27 aprile 1993 dell'ordinanza n. 21/93" e chiedendo, comunque, il rigetto perché infondato nel merito.

Alla pubblica udienza del 28 novembre 2007, la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

1. Può prescindersi dall'esame dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa comunale in quanto il ricorso si rivela infondato nel merito.

2. Prima di esaminare le censure proposte dal ricorrente, è tuttavia necessario precisare quanto segue.

Dalle premesse dell'ordinanza impugnata, si rileva invero che:

- il terreno originario di proprietà del ricorrente è stato frazionato, nel luglio 1987, in 25 lotti dei quali 9 (nove) sono stati alienati a diversi acquirenti e 4 (quattro) di questi ad una società immobiliare (gli altri aventi sono impiegati ed

artigiani);

- l'estensione media dei lotti frazionati ha una superficie di circa 1300-1400 mq;
- i predetti lotti, sebbene inseriti in una zona che non ha destinazione residenziale, si trovano comunque nelle adiacenze di aree residenziali;
- negli atti di compravendita dei lotti è prevista, a carico di tutti gli acquirenti, la realizzazione di una via di collegamento con l'adiacente strada comunale ed il concorso degli stessi alle spese di manutenzione ed illuminazione del percorso viario.

Tali elementi di fatto non risultano contestati dal ricorrente.

3. Ciò premesso, può passarsi all'esame del primo motivo con il quale il ricorrente contesta che gli elementi descritti nel punto precedente costituiscano elementi inequivoci tali da far ritenere sussistente la fattispecie della c.d. "lottizzazione cartolare", vietata dall'art. 18 della legge 47/85.

Le censure sono infondate.

La giurisprudenza, con riferimento al fenomeno della lottizzazione abusiva, afferma oramai costantemente (*per tutte*, Cons. St. sez. IV, 11 ottobre 2006, n. 6060) che l'articolo 18 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, nel disciplinare due differenti ipotesi di lottizzazione abusiva (la prima, c.d. materiale e la seconda, c.d. formale o cartolare), prevede che quella c.d. cartolare si verifica allorquando, pur non essendo ancora avvenuta una trasformazione lottizzatoria di carattere materiale, se ne sono già realizzati i presupposti con il frazionamento e la vendita, o altri atti equiparati, del terreno in lotti (che per le specifiche

caratteristiche, quali la dimensione dei lotti stessi, la natura del terreno, la destinazione urbanistica, l'ubicazione e la previsione di opere urbanistiche, e per altri elementi riferiti agli acquirenti, evidenzino in modo non equivoco la destinazione ad uso edificatorio), creando così una variazione in senso accrescitivo sia del numero dei terreni che dei soggetti titolari del diritto sul bene (*Cons. St., sez. V, 24 ottobre 1996, n. 1283*).

Il bene giuridico protetto dalla predetta norma, quindi, è non solo quello dell'ordinata pianificazione urbanistica e del corretto uso del territorio, ma anche (e soprattutto) quello relativo all'effettivo controllo del territorio stesso da parte del soggetto titolare della funzione di pianificazione (il Comune), cui spetta di vigilare sul rispetto delle vigenti prescrizioni urbanistiche, con conseguente legittima repressione di qualsiasi intervento di tipo lottizzatorio, non previamente assentito: è stato, al riguardo, rilevato che, per aversi lottizzazione abusiva, è sufficiente il solo fatto che le opere o il frazionamento fondiario siano stati realizzati in assenza di uno strumento urbanistico attuativo o di un piano di lottizzazione convenzionato (*Cons. St., sez. V, 26 marzo 1996, n. 301*) e che è ravvisabile l'ipotesi di lottizzazione abusiva, prevista dal ricordato articolo 18 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, solo quando sussistono elementi precisi ed univoci da cui possa ricavarsi agevolmente l'intento di asservire all'edificazione, per la prima volta, un'area non urbanizzata (*Cons. St., sez. V, 13 settembre 1991, n. 1157*).

È stato altresì precisato che se è vero che in tema di lottizzazione abusiva per mezzo di frazionamento e vendita di terreno l'accertamento del presupposto di

cui all'articolo 18 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, non può essere affidata al mero riscontro del frazionamento o della vendita dell'area, ma implica la ricostruzione di un quadro indiziario sulla scorta degli elementi indicati nella norma, dalla quale sia possibile desumere in maniera non equivoca "la destinazione a scopo edificatorio" degli atti posti in essere dalle parti (*Cons. St., sez. V, 20 ottobre 2004, n. 6810*), d'altra parte è stato anche evidenziato che perché possa ritenersi sussistente una lottizzazione abusiva c.d. cartolare e cioè effettivamente mediante il frazionamento "planimetrico" di un fondo, al momento della vendita, non è necessario che sia dimostrata l'esistenza di tutti gli indici rilevatori di cui all'articolo 18 della ricordata legge 28 febbraio 1985, n. 47, ma è sufficiente che lo scopo edificatorio emerga anche da un solo ulteriore indizio (*Cons.St., sez. V, 14 maggio 2004, n. 3136*).

Applicando al caso di specie le suesposte coordinate ermeneutiche, non risulta revocabile in dubbio che nella fattispecie in esame sussistano invero tutti gli indici rivelatori della lottizzazione cartolare prevista dal citato art. 18 della legge 47/85.

Ed invero, dal numero (25) e dalla dimensione dei lotti frazionati (ognuno di circa 1300-1400 mq), dalla natura del terreno, dall'ubicazione delle aree nelle adiacenze di zone residenziali, dalla previsione della realizzazione di una strada di collegamento con quella principale e relativa illuminazione, dagli elementi riferiti agli acquirenti (ovvero una società immobiliare, oltre ad impiegati ed artigiani), si rinvencono significativi ed univoci elementi che non lasciano margini di dubbio circa la sussistenza dell'ipotesi contemplata dall'art. 18 della legge n.

47/85 della c.d. lottizzazione cartolare.

Neppure è condivisibile la tesi sviluppata del ricorrente secondo cui la lottizzazione cartolare non potrebbe mai sussistere nel caso di aree non destinate dal PRG ad uso residenziale posto che la fattispecie prevista dall'art. 18 della legge 47/1985 tende proprio ad evitare che, in zone non edificabili, possano realizzarsi interventi di lottizzazione non previamente assentiti in spregio alle regole imposte dallo strumento urbanistico generale.

4. Con il secondo motivo, l'interessato, sul presupposto della decadenza del supposto vincolo espropriativo esistenti sull'area di che trattasi, censura la condotta dell'amministrazione la quale non avrebbe adottato il provvedimento di revoca dell'ordinanza impugnata non essendovi alcun motivo di interesse pubblico che giustifichi la mancata adozione.

Ora, in disparte l'accertamento circa la natura di vincolo espropriativo della destinazione impressa all'area dal PRG nel 1988 ("attrezzature pubbliche al servizio degli insediamenti residenziali e produttivi") del quale, peraltro, deve dubitarsi, quello che non risulta revocabile in dubbio è che, anche a voler accedere alla tesi dell'interessato, ciò non costituisce un elemento scriminante per escludere la sussistenza della lottizzazione cartolare il cui divieto è imposto - come detto nel punto che precede - non solo per garantire un'ordinata pianificazione urbanistica e del corretto uso del territorio, ma anche (e soprattutto) per consentire un effettivo controllo del territorio da parte del soggetto titolare della stessa funzione di pianificazione (cioè dal comune), cui

spetta di vigilare sul rispetto delle vigenti prescrizioni urbanistiche, con conseguente repressione di qualsiasi intervento di tipo lottizzatorio non previamente assentito.

Da qui, l'infondatezza delle doglianze contenute nel motivo esaminato.

5. In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

6. Le spese seguono la soccombenza nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sez. II, respinge il ricorso in epigrafe.

Condanna il ricorrente al pagamento, in favore della resistente amministrazione, delle spese processuali che si liquidano in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00) oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Milano, nella Camera di Consiglio del 28 novembre 2007, con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio - Presidente

Daniele Dongiovanni – Primo Referendario est.

Pietro De Berardinis - Referendario