

Pubblicato il 26/02/2025

N. 00482/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00041/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 41 del 2024, proposto da-OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Immordino, Giuseppe Immordino, con domicilio digitale come da PEC;

contro

Comune di Carini, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Federica Favata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Per l'annullamento,

previa sospensione:

- dell'ordinanza del -OMISSIS-, recante l'immediata sospensione dei lavori e il divieto di disporre dei suoli e delle opere con atto tra vivi;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Carini;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 febbraio 2025 il dott. Andrea Illuminati e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso depositato il 10 gennaio 2024,-OMISSIS- -OMISSIS- ha adito il TAR Sicilia chiedendo l'annullamento, previa sospensione cautelare, dell'ordinanza n. -OMISSIS-, emessa dal Comune di Carini, con cui è stata contestata una presunta lottizzazione abusiva, disposta la sospensione dei lavori e il divieto di disporre dei suoli, nonché prevista la futura acquisizione gratuita dell'area al patrimonio comunale, con conseguente demolizione delle opere realizzate.

1.1. A fondamento delle pretese svolte, il ricorrente ha dedotto, in punto di fatto, quanto appresso spiegato.

a) L'odierno ricorrente acquistava nel 2014 una villetta a Carini (-OMISSIS-) per € 42.000,00. L'atto notarile evidenziava una catena documentata di trasferimenti, a partire dal 1984, che garantivano la conformità urbanistica ed edilizia del bene compravenduto.

b) Al momento dell'acquisto, il fabbricato risultava in fase di regolarizzazione, come attestato dall'istanza di concessione in sanatoria richiamata nel rogito. L'intera somma dovuta a titolo di oblazione era già stata autoliquidata e versata, come comprovato dai relativi bollettini di pagamento anch'essi menzionati nell'atto. I venditori dichiaravano che sull'immobile non erano state apportate modifiche non autorizzate. A ulteriore conferma di tale circostanza, l'acquirente incaricava un tecnico di fiducia per verificare l'assenza di eventuali abusi edilizi.

c) Nove anni dopo l'acquisto, il Comune di Carini notificava, senza alcun preavviso, l'ordinanza -OMISSIS-, con cui contestava una presunta lottizzazione abusiva dell'area in cui ricade l'immobile.

1.2. Svolta questa premessa in fatto, il ricorrente ha articolato cinque motivi di impugnazione.

Con il primo motivo, il ricorrente ha sostenuto di aver acquistato l'immobile in assoluta buona fede, confidando nella presenza della procedura di sanatoria edilizia avviata con l'istanza presentata nel 1995 e nel pagamento dell'oblazione. A suo avviso, il Comune, dopo essere rimasto inerte sull'istanza per oltre vent'anni e non aver rilevato alcuna criticità per lo stesso periodo, non avrebbe potuto adottare un provvedimento repressivo, in quanto ciò configurerebbe una violazione dell'art. 30 del DPR 380/2001, nonché dei principi di buona fede e legittimo affidamento.

Con il secondo motivo, ha contestato l'illegittimità della contestazione di una presunta lottizzazione abusiva, la quale si riferiva a fatti risalenti a un periodo antecedente alla legge n. 47/1985, che ha tipizzato la lottizzazione cartolare e materiale. Secondo il ricorrente, tale sanzione non avrebbe potuto essere applicata retroattivamente, in quanto il principio di irretroattività delle sanzioni amministrative impedirebbe che un immobile già sanato venga incluso in un provvedimento volto all'acquisizione forzata e alla demolizione.

Con il terzo motivo, ha evidenziato come il Comune non abbia adeguatamente valutato la necessità di un piano di recupero per l'area interessata. La legge n. 47/1985 prevede espressamente che, per insediamenti abusivi già consolidati e sanabili, i Comuni adottino varianti urbanistiche finalizzate al loro recupero. L'assenza di un piano urbanistico adeguato, pertanto, avrebbe reso illegittima l'adozione dell'ordinanza, in quanto contraddittoria rispetto alla situazione consolidata da decenni.

Con il quarto motivo, ha denunciato la violazione del giusto procedimento amministrativo, in quanto il Comune ha emesso il provvedimento impugnato senza comunicare preventivamente l'avvio della procedura repressiva dell'illecito urbanistico, privandolo così della possibilità di far valere le proprie ragioni in sede procedimentale.

Infine, con l'ultimo motivo di impugnazione, ha sottolineato la sproporzionalità e la gravità delle conseguenze derivanti dalle sanzioni applicate, le quali prevedono l'acquisizione gratuita dell'area e la demolizione dell'immobile. Considerando che l'abitazione costituisce la sua **prima casa** e che risulta in corso la pratica di sanatoria, tali misure, se applicate, comporterebbero un impatto devastante e irreparabile. Per tale ragione, ha chiesto anche l'immediata sospensione del provvedimento impugnato, al fine di evitare un danno grave e irreversibile.

2. Il Comune di Carini si è costituito in giudizio con memoria del 18 gennaio 2024 chiedendo il rigetto del ricorso proposto dal -OMISSIS-, sostenendo la piena legittimità dell'ordinanza impugnata. Secondo l'Amministrazione, l'intervento contestato non si configura come un abuso edilizio isolato, ma rientra in una più ampia lottizzazione abusiva, illecitamente realizzata e non sanabile. Il Comune ha accertato che la trasformazione urbanistica dell'area è avvenuta tra il 1982 e il 1987, attraverso frazionamenti e costruzioni non supportati da un piano attuativo. In questo contesto, il rilascio di singole concessioni edilizie in sanatoria non avrebbe potuto sanare l'illecito lottizzatorio nel suo complesso, poiché la valutazione deve riguardare l'intera area e non le singole unità.

L'Amministrazione ha respinto anche l'argomento fondato sulla asserita illegittima applicazione retroattiva della normativa sulla lottizzazione, evidenziando che quello contestato al ricorrente è un illecito permanente, i cui effetti permangono nel tempo. Non si tratta, dunque, di un'applicazione retroattiva, poiché l'illecito si è protratto anche dopo l'entrata in vigore della disciplina sulla lottizzazione abusiva.

Rispetto alla contestazione del ricorrente circa l'assenza di un piano di recupero urbanistico, il Comune ha precisato che l'adozione di varianti urbanistiche per sanare insediamenti abusivi è una facoltà discrezionale dell'Amministrazione e non un obbligo giuridico. Talché, la mancanza di un

piano attuativo non potrebbe essere invocata per legittimare automaticamente le opere abusive o per vincolare il Comune a regolarizzarle.

Infine, l'Amministrazione ha respinto la doglianza relativa alla mancata comunicazione di avvio del procedimento, sostenendo che i provvedimenti repressivi in materia di abusi edilizi hanno natura vincolata e non discrezionale, per cui non necessitano di un preavviso agli interessati. Anche se fosse stata inviata una comunicazione preventiva, secondo il Comune, il ricorrente non avrebbe comunque dimostrato che ciò avrebbe potuto influire sull'esito del procedimento.

3. Il TAR Sicilia, con ordinanza del 24 gennaio 2024, ha respinto la domanda cautelare di sospensione del provvedimento impugnato, ritenendo insussistente il *fumus boni juris* della tutela invocata dal ricorrente.

4. Il Consiglio di Giustizia Amministrativa, accogliendo l'appello del ricorrente, ha riformato l'ordinanza cautelare del TAR, riconoscendo la sua buona fede e il legittimo affidamento, in quanto i frazionamenti risalivano al 1982 e il Comune, durante la procedura di sanatoria edilizia, avrebbe dovuto verificarne la regolarità. Ritenendo sussistente anche un pericolo imminente, ha quindi sospeso gli effetti del provvedimento impugnato e condannato il Comune alle spese.

5. Nella memoria del 18 gennaio 2025, il ricorrente si è riportato alle precedenti difese e conclusioni, insistendo per l'annullamento del provvedimento impugnato.

6. Alla udienza pubblica del 19 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione, previa sua discussione.

7. Il ricorso proposto è infondato per le ragioni di seguito precisate.

8. Con riferimento al primo motivo di impugnazione, con cui si contesta la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi dell'illecito lottizzatorio, è opportuno richiamare, in punto di diritto, la disciplina dettata dall'art. 30 del DPR 380/2001.

8.1. Come è noto, la lottizzazione abusiva, prevista dal citato articolo, non si esaurisce in una singola violazione edilizia, ma determina una compromissione complessiva dell'assetto del territorio, verificandosi quando un'area viene frazionata o trasformata a fini edificatori senza la necessaria pianificazione urbanistica. Proprio per la sua incidenza sull'assetto del territorio, la normativa non si limita a reprimere singoli abusi edilizi, ma mira a prevenire e contrastare l'alterazione complessiva dell'uso del suolo, evitando la formazione di insediamenti privi di adeguata regolamentazione.

Il legislatore distingue due forme di lottizzazione abusiva: cartolare e materiale. La lottizzazione cartolare si verifica quando un'area viene suddivisa in più lotti senza il necessario assenso dell'ente locale e senza un piano urbanistico attuativo. In questi casi, la trasformazione del territorio avviene non con la costruzione di manufatti, ma attraverso atti negoziali che creano le condizioni per un uso edificatorio del suolo in violazione della normativa. La giurisprudenza ha chiarito che anche il semplice frazionamento accompagnato da vendite o contratti preliminari può configurare una lottizzazione abusiva, senza che sia necessaria la realizzazione di opere edilizie. La verifica si basa su elementi oggettivi come la destinazione urbanistica dell'area, il numero e le modalità dei frazionamenti e l'assenza di una pianificazione conforme (Cons. Stato, Sez. VI, n. 2567/2023). La lottizzazione materiale, invece, si concretizza con l'esecuzione di opere che modificano il territorio senza rispettare gli strumenti urbanistici. Non è necessario un frazionamento formale: è sufficiente che vi siano interventi che rendano l'area edificabile di fatto. La giurisprudenza ha precisato che ciò avviene non solo con la costruzione di edifici, ma anche con la realizzazione di infrastrutture, come strade interne, reti fognarie o impianti di illuminazione, che evidenzino l'intento di urbanizzare l'area senza il necessario assenso dell'ente competente (Cons. Stato, Sez. VI, 2 ottobre 2023, n. 8507; Sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 416).

La lottizzazione abusiva è oggetto di un articolato sistema sanzionatorio che prevede sia misure amministrative che conseguenze penali. Sul versante

amministrativo, l'art. 30 del DPR 380/2001 impone al Comune di intervenire con provvedimenti repressivi, tra cui l'acquisizione gratuita dell'area al patrimonio pubblico e la demolizione delle opere abusive, finalizzate a ripristinare l'assetto urbanistico compromesso. Tali misure, di natura vincolata, prescindono dalla buona fede degli acquirenti e mirano a eliminare gli effetti dell'abuso. Sul piano penale, l'art. 44 del DPR 380/2001 qualifica la lottizzazione abusiva come reato permanente, sanzionabile con ammenda o reclusione, in particolare se realizzata in aree vincolate. La rilevanza penale dell'illecito conferma la sua gravità, giustificando un intervento repressivo anche a distanza di tempo.

8.2. Ciò debitamente premesso, nel caso di specie, dalla ricostruzione in fatto contenuta nel provvedimento impugnato — non contestata dal ricorrente ai sensi dell'art. 115, comma 1, c.p.c.—emerge in modo chiaro che l'area oggetto del contenzioso è stata interessata da successivi frazionamenti e dalla costruzione di più unità immobiliari, senza una preventiva pianificazione urbanistica conforme agli strumenti vigenti. Il frazionamento, avvenuto senza un piano attuativo, ha determinato una lottizzazione cartolare, in cui la trasformazione del territorio è stata realizzata anzitutto attraverso plurimi atti negoziali. A ciò si aggiunge la realizzazione di viabilità interna e opere di urbanizzazione primaria, quali allacciamenti alle reti pubbliche e accessi viari, che confermano anche una lottizzazione materiale, caratterizzata da un'alterazione stabile dell'assetto urbanistico dell'area.

Tali elementi dimostrano che non si tratta di abusi edilizi isolati, ma di un fenomeno lottizzatorio complessivo, finalizzato alla trasformazione dell'area a scopo edificatorio in assenza di adeguata pianificazione.

8.3. Tali conclusioni non paiono revocabili in dubbio alla luce delle argomentazioni svolte dal ricorrente nei propri scritti difensivi.

8.4. Il ricorrente, pur non contestando la superiore ricostruzione in fatto, nega innanzitutto la configurabilità dell'illecito amministrativo sul piano oggettivo. Sostiene, infatti, che la pendenza della pratica di sanatoria edilizia relativa

all'immobile acquistato, avviata con la presentazione dell'istanza nel 1995 e accompagnata dal pagamento delle somme dovute a titolo di oblazione, fosse idonea a escludere qualsiasi ipotesi di lottizzazione abusiva. Tale argomentazione risulta infondata, in quanto la procedura di sanatoria edilizia – peraltro mai conclusa – riguarda esclusivamente il singolo manufatto, mentre la lottizzazione abusiva costituisce un illecito urbanistico autonomo e permanente, che incide sull'assetto complessivo del territorio. In quest'ottica, la concessione in sanatoria non estingue la lottizzazione abusiva, la quale permane anche in presenza di successivi titoli edilizi rilasciati (Cons. Stato, Sez. VI, 19 aprile 2023, n. 3957).

8.5. Sul versante soggettivo, il ricorrente invoca la sua buona fede nell'acquisto dell'immobile avvenuto nel 2013, sostenendo di aver confidato nella sua regolarità urbanistica ed edilizia in virtù del procedimento di condono, già avviato e espressamente richiamato nell'atto di compravendita.

8.5.1. Ora, in linea generale, affinché possa dirsi sussistente un legittimo affidamento in capo al privato sull'effettiva spettanza di un bene della vita oggetto dell'azione amministrativa, è necessario che non si ravvisino elementi oggettivi che avrebbero dovuto indurlo a verificare con maggiore attenzione la situazione giuridica dell'immobile. Qualora tali elementi siano presenti e facilmente riconoscibili con l'ordinaria diligenza, l'affidamento diventa colposo e, per conseguenza, non meritevole di tutela giuridica.

Nel caso di specie, la sussistenza dell'affidamento incolpevole del ricorrente appare quantomeno dubbia, considerando gli elementi di fatto emersi nel giudizio.

I frazionamenti e le trasformazioni urbanistiche contestate, risalenti al periodo 1982-1987, ben prima dell'acquisto, insieme alla presenza di una viabilità interna e di opere di urbanizzazione primaria realizzate in assenza di un piano attuativo, costituivano circostanze oggettivamente riscontrabili con l'ordinaria diligenza (ex art. 1176 c.c.). Tali elementi avrebbero dovuto indurre il ricorrente a una verifica approfondita della regolarità urbanistica dell'area. È

infatti difficile immaginare che, al momento dell'acquisto mediante atto notarile, non avesse avuto l'opportunità di rilevarli, soprattutto considerando che, in fase di compravendita, vengono abitualmente esaminati i vincoli urbanistici dell'area, ciò al fine di evitare situazioni come quella in concreto verificatasi.

Anche a voler ipotizzare che tali accertamenti non siano stati effettuati al momento della stipula del rogito notarile, essi avrebbero potuto (e dovuto) essere compiuti successivamente, nel corso degli oltre nove anni in cui il ricorrente ha mantenuto il possesso dell'immobile. La sua lunga permanenza nella villetta, situata in un contesto privo di pianificazione urbanistica adeguata, rende poco plausibile la tesi di un affidamento incolpevole, facendo emergere piuttosto (quantomeno) una consapevole accettazione del rischio della sussistenza di una illegittima lottizzazione.

Né la sola pendenza della pratica di condono può essere ragionevolmente invocata a sostegno di una diversa conclusione, poiché – come già precisato – anche un eventuale esito favorevole del procedimento non avrebbe garantito, di per sé, la piena legittimità dell'immobile sotto il profilo urbanistico complessivo. Il ricorrente, in qualità di acquirente successivo, avrebbe quindi dovuto verificare se l'eventuale riconoscimento della sanatoria fosse idoneo non solo a regolarizzare il singolo abuso edilizio, ma anche a escludere la sussistenza di un eventuale illecito lottizzatorio, accertamento che non risulta essere mai stato effettuato.

8.5.2. Si aggiunga, ancor più in radice, che anche a voler riconoscere la buona fede del ricorrente, essa non inciderebbe in alcun modo sulla legittimità del provvedimento impugnato, poiché la lottizzazione abusiva costituisce un illecito amministrativo permanente e oggettivo, la cui repressione non dipende dallo stato soggettivo dei proprietari dei fondi interessati.

Se, sotto questo profilo, non appare persuasivo il diverso orientamento espresso dall'ordinanza del CGA del 24 gennaio 2024, che, valorizzando il legittimo affidamento del ricorrente, ha accolto l'appello da questa proposto

avverso l'ordinanza di rigetto della loro istanza cautelare, occorre invece richiamare la giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato, alla cui condivisibile stregua *«la lottizzazione abusiva prescinde dallo stato soggettivo dei proprietari interessati e opera in modo oggettivo, indipendentemente dall'animus dei soggetti coinvolti. Il fatto che l'immobile sia stato acquistato in buona fede non rileva ai fini della qualificazione dell'illecito, ma può eventualmente assumere rilievo solo nei rapporti privatistici tra acquirenti e alienanti»* (Cons. Stato, Sez. II, 14 giugno 2021, n. 4627; in termini anche Cons. giust. amm. Sicilia, Sentenza, 08/02/2021, n. 93, per cui *«In materia edilizia la lottizzazione abusiva si fonda sul dato oggettivo dell'intervenuta illegittima trasformazione urbanistica del territorio, indipendentemente dall'animus dei proprietari interessati e fatta salva la tutela in sede civile nei confronti dei propri danti causa»*).

Di conseguenza, aderendo a tale preferibile filone giurisprudenziale, si deve ritenere che l'eventuale affidamento del privato possa al massimo assumere rilievo in ambito privatistico, consentendo al ricorrente di agire per il risarcimento del danno nei confronti del venditore, qualora questi abbia ommesso di comunicare circostanze rilevanti, o nei confronti dell'Amministrazione, qualora, nel corso della pratica di sanatoria, gli abbia fatto intendere l'insussistenza, nel caso in esame, degli estremi della lottizzazione abusiva. Tuttavia, tale affidamento non può in alcun modo precludere l'adozione di un provvedimento repressivo, che è doveroso per legge, trattandosi di un potere vincolato e non discrezionale (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 15 gennaio 2025, n. 313).

Sostenere il contrario equivarrebbe, di fatto, a obliterare *in toto* la distinzione tra illecito amministrativo e illecito penale di lottizzazione abusiva. Mentre nel reato di lottizzazione abusiva, disciplinato dall'art. 44, comma 1, lett. c) del DPR 380/2001, la punibilità è subordinata alla consapevolezza e volontarietà della condotta (richiedendosi quindi un elemento soggettivo di dolo o colpa grave), nell'illecito amministrativo di lottizzazione abusiva ciò che rileva è esclusivamente la sussistenza oggettiva della trasformazione urbanistica non

conforme alla pianificazione. Attribuire rilievo alla buona fede nel procedimento amministrativo significherebbe, quindi, “appiattare” la distinzione tra le due fattispecie, sottraendo alla Pubblica Amministrazione il potere-dovere di intervenire anche laddove l’illecito sia oggettivamente configurabile, indipendentemente dall’intenzionalità dell’autore.

Si aggiunga che l’avversa impostazione avrebbe l’effetto certamente non trascurabile di elevare il rispetto del principio dell’affidamento a criterio di validità del potere amministrativo repressivo in materia urbanistica, soluzione che tuttavia non trova fondamento nell’ordinamento giuridico e si porrebbe in contrasto con i principi generali del diritto amministrativo.

A questo riguardo, va osservato che l’art. 21-*octies* della L. 241/1990 individua tassativamente i vizi che determinano l’annullabilità di un atto amministrativo, limitandoli alla violazione di legge, all’eccesso di potere e all’incompetenza (relativa). Tra questi non figura la lesione del legittimo affidamento del privato, poiché la violazione di tale affidamento non costituisce un vizio intrinseco dell’atto, né può essere ricondotta alla violazione di legge, salvo che una norma espressa (c.d. di fattispecie) imponga all’Amministrazione di tenerne conto prima di esercitare il proprio potere. Solo in presenza di un preciso obbligo normativo, dunque, la lesione del legittimo affidamento può assumere rilevanza quale canone di legittimità dell’azione amministrativa.

Ciò avviene, ad esempio, nell’ambito dell’autotutela, in particolare nell’annullamento d’ufficio ai sensi dell’art. 21-*nonies* della L. 241/1990, dove l’Amministrazione, nell’esercizio del proprio potere discrezionale, è tenuta a considerare anche l’interesse del privato e l’affidamento che questo ha maturato sulla spettanza del beneficio riconosciutogli con il provvedimento illegittimo da ritirare, che costituisce *ex lege* un limite interno all’esercizio del potere di secondo grado. Al contrario, nel contesto degli illeciti urbanistici, il provvedimento adottato dal Comune ha natura vincolata, discendendo esclusivamente dall’accertamento di una lottizzazione abusiva, la cui repressione è un obbligo di legge, senza che la normativa preveda alcuna

valutazione della buona fede del privato, trattandosi di un potere doveroso e privo di margini di discrezionalità.

Riconoscere all'affidamento il potere di rendere illegittimo un provvedimento vincolato contrasterebbe poi con il principio di stabilità e certezza dell'azione amministrativa, compromettendo l'imparzialità e la prevedibilità dell'operato pubblico. La validità degli atti non può dipendere da valutazioni *ex post* basate su elementi soggettivi, in quanto ciò introdurrebbe incertezza nell'applicazione della disciplina urbanistica.

Inoltre, affidare all'autorità giudiziaria, chiamata a decidere in sede di impugnazione proposta dal trasgressore o dal controinteressato avverso l'atto con cui la PA ha deciso di esercitare o meno il potere repressivo, la valutazione della sussistenza di un legittimo affidamento, amplificherebbe il margine di discrezionalità in un settore che, per sua natura, richiede certezza e uniformità, con il rischio di determinare esiti incoerenti con la funzione vincolata del potere repressivo in materia urbanistica.

Ulteriori elementi a conforto di tale impostazione sono forniti, infine, dalla giurisprudenza dell'Unione Europea. Se da un lato la Corte di Giustizia UE, con sentenza del 14 settembre 2006, C-181/04, ha affermato che il principio del legittimo affidamento non può essere sacrificato per mere esigenze astratte di interesse pubblico, dall'altro lato, con la successiva sentenza del 16 dicembre 2010, C-537/08 (Kahla Thüringen Porzellan GmbH c. Commissione Europea), ha chiarito che tale principio non può essere opposto a norme imperative poste a tutela di interessi fondamentali dell'Unione, né ai provvedimenti amministrativi adottati dalle istituzioni nazionali e comunitarie in attuazione di tali norme.

Mutatis mutandis, lo stesso principio trova applicazione anche nel diritto interno, ove il bilanciamento tra affidamento del privato e interesse pubblico segue logiche non dissimili. In particolare, quando si tratta di interessi primari e non disponibili, come quello alla pianificazione e al corretto sviluppo del territorio, l'esigenza di garantire la legalità urbanistica deve poter prevalere

sulla tutela dell'affidamento individuale. Ciò è ancor più vero quando l'illecito non si esaurisce in un abuso edilizio isolato, ma incide sull'assetto complessivo del territorio, compromettendo la funzionalità dell'intera pianificazione pubblica.

8.5.3. In definitiva, né la pendenza della pratica di sanatoria né l'eventuale buona fede del ricorrente escludono la configurabilità dell'illecito lottizzatorio, né impediscono l'adozione delle misure ripristinatorie imposte dalla normativa urbanistica vigente, con conseguente infondatezza dei profili di censura contenuti nel primo motivo d'impugnazione, che va quindi disatteso.

9. Con il secondo motivo d'impugnazione, il ricorrente sostiene che l'illecito urbanistico a loro ascritto si sarebbe consumato prima dell'entrata in vigore della L. n. 47/1985, che ha introdotto tale fattispecie sanzionatoria, e quindi non potrebbe essere contestato retroattivamente.

Tuttavia, tale argomentazione non è convincente, in quanto si basa su un presupposto giuridicamente errato, ossia che l'illecito imputato al ricorrente sia di natura istantanea.

Al contrario, la lottizzazione abusiva deve essere qualificata come un illecito permanente, il cui perfezionamento non si esaurisce in un momento preciso, ma si protrae nel tempo fino a quando permane la trasformazione urbanistica illecita del territorio. A differenza di un abuso edilizio isolato, che ha carattere istantaneo, la lottizzazione abusiva continua infatti a incidere sull'assetto pianificatorio e sulle prerogative della Pubblica Amministrazione in materia di governo del territorio, protraendosi nel tempo. Sul punto vale richiamare la giurisprudenza del Consiglio di Stato il quale ha avuto modo di precisare che *«la lottizzazione abusiva, a differenza di un abuso edilizio isolato, non può essere considerata consumata in un preciso momento storico, poiché gli effetti della trasformazione urbanistica illecita permangono nel tempo, condizionando l'assetto pianificatorio e l'esercizio della potestà pubblica di governo del territorio»* (Cons. Stato, Sez. VI, 19 aprile 2023, n. 3957; id. 2947/2021).

Pertanto, sebbene la trasformazione del suolo e i frazionamenti siano iniziati prima dell'introduzione della disciplina sulla lottizzazione abusiva, l'illecito si è protratto – proprio perché permanente – anche sotto il vigore della normativa sopravvenuta. L'applicazione della disciplina vigente al momento dell'accertamento non viola quindi il principio di irretroattività, poiché l'illecito permane fino a quando non venga ripristinata la legalità urbanistica.

10. Con il terzo motivo d'impugnazione, il ricorrente sostiene che l'area oggetto della contestazione, essendo urbanizzata da decenni, avrebbe dovuto essere sottoposta a un piano di recupero da parte del Comune, ai sensi della L. n. 47/1985. In particolare, ritengono che l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare strumenti urbanistici finalizzati alla regolarizzazione dell'insediamento esistente, anziché procedere con un provvedimento repressivo.

Tale argomentazione giuridica non trova riscontro nella giurisprudenza amministrativa la quale ritiene invece che l'adozione di un piano urbanistico attuativo rientri tra le prerogative discrezionali dell'Amministrazione, che non può essere imposta dal privato, il quale non vanta alcun diritto soggettivo a ottenere la sanatoria dell'abuso per effetto di una variante urbanistica. In tal senso, il Consiglio di Stato ha chiarito che *«non sussiste alcun obbligo per l'Amministrazione di predisporre una variante urbanistica per sanare situazioni di abusivismo diffuso»* (cfr. Cons. Stato, Sez. I, 14 marzo 2022, n. 565). Pertanto, il terzo motivo di ricorso deve ritenersi infondato, in quanto non è configurabile un obbligo per il Comune di adottare strumenti di pianificazione urbanistica finalizzati alla sanatoria di un insediamento abusivo, trattandosi di scelta meramente discrezionale.

11. Con il quarto motivo il ricorrente sostiene altresì la legittimità del provvedimento impugnato sotto il profilo procedimentale, lamentando che lo stesso sia stato adottato senza previa comunicazione di avvio del procedimento, in violazione dell'art. 7 della L. 241/1990.

Anche tale censura appare priva di pregio. Secondo consolidato intendimento giurisprudenziale, l'accertamento della lottizzazione abusiva costituisce un provvedimento vincolato e non discrezionale, rispetto al quale non sussiste l'obbligo di comunicare preventivamente l'avvio del procedimento (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 2 novembre 2022, n. 9541, secondo cui: *«i provvedimenti repressivi in materia edilizia, essendo vincolati, non richiedono la comunicazione di avvio del procedimento, non incidendo la partecipazione del privato sull'esito del provvedimento»*).

Di conseguenza, pure il quarto motivo di ricorso va respinto, poiché il Comune ha agito nel pieno rispetto delle norme procedurali vigenti.

12. Infine, con il quinto motivo, il ricorrente lamenta che l'acquisizione gratuita dell'area e la demolizione dell'immobile costituiscano misure eccessivamente gravose, soprattutto in considerazione della loro posizione di acquirenti in buona fede.

Tale censura è infondata. L'art. 30, comma 8, del D.P.R. n. 380/2001 prevede che, in caso di accertata lottizzazione abusiva, il bene venga acquisito di diritto al patrimonio comunale, con possibilità di demolizione delle opere realizzate. Trattandosi di una conseguenza automatica e vincolata, l'Amministrazione non dispone di alcun margine di discrezionalità nell'applicazione della misura. La giurisprudenza ha chiarito in proposito che *«l'acquisizione gratuita dell'area e la demolizione sono misure direttamente previste dalla legge, sicché l'Amministrazione non ha la possibilità di adottare soluzioni alternative»* (Cons. Stato, Sez. IV, 17 maggio 2021, n. 3839). Ne deriva che non può trovare applicazione il principio di proporzionalità, il quale presuppone l'esistenza di un potere discrezionale che, nel caso di specie, è invece del tutto assente.

Anche tale ultimo motivo di doglianza va quindi respinto.

12. Per le ragioni svolte in precedenza, il provvedimento impugnato risulta legittimo e conforme alla normativa vigente, sicché il ricorso deve essere rigettato.

13. Quanto infine alle spese processuali, in applicazione del principio di soccombenza, esse dovrebbero essere poste a carico del ricorrente. Tuttavia,

in considerazione del diverso orientamento espresso dal Consiglio di Giustizia Amministrativa, che ha riconosciuto la rilevanza dell'affidamento nel caso di lottizzazione abusiva, nonché tenuto conto della complessità della vicenda, si ritiene equo compensarle tra le parti in lite.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia Palermo, sez. V, definitivamente pronunciando:

1. Rigetta il ricorso proposto da-OMISSIS- -OMISSIS-;
2. Compensa tra le parti le spese di lite.

La presente sentenza sarà eseguita dall'amministrazione ed è depositata con le modalità previste dal processo telematico, e la Segreteria della Sezione provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 19 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Tenca, Presidente

Bartolo Salone, Primo Referendario

Andrea Illuminati, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Andrea Illuminati

IL PRESIDENTE
Stefano Tenca

IL SEGRETARIO