

Lottizzazione abusiva e partecipazione degli interessati al procedimento

di Anna Libraro

Data di pubblicazione: 9-11-2025

È illegittima l'ordinanza comunale diretta a contestare la sussistenza di un'ipotesi di lottizzazione abusiva, laddove non preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento. Invero, il potere esercitato nell'occasione dall'amministrazione implica la valutazione di una fattispecie complessa, contraddistinta da molteplici accertamenti di fatto ed articolate valutazioni di diritto, che impongono il contraddittorio endoprocedimentale con l'interessato, anche al fine di escludere la derubricazione della fattispecie.

L'individuazione della lottizzazione abusiva presuppone l'accertamento di una serie di elementi, accertamento che implica indagini complesse che impongono la necessaria partecipazione dei soggetti interessati al relativo procedimento, per cui deve essere consentita ad essi la proposizione delle rispettive osservazioni e deduzioni (Consiglio Stato, Sezione V, 11 maggio 2004 n. 2953, 29 gennaio 2004 n. 296 e 23 febbraio 2000 n. 948): ciò anche se al provvedimento di cui all'art. 18 della L. n. 47 del 1985 deve comunque riconoscersi una indubbia natura vincolata, atteso che lo stesso deve essere preceduto dal mero accertamento della realtà materiale ed è destinato ad incidere, con funzioni di qualificazione giuridica, su di essa con provvedimenti che potranno poi comportare l'adozione di successivi provvedimenti di acquisizione delle aree lottizzate. In ogni caso non sussistevano palesemente le esigenze di indifferibilità ed urgenza che avrebbero potuto giustificare l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento.

I provvedimenti sanzionatori di cui all'art. 30 D.P.R. n. 380/2001 sono contraddistinti da complessi accertamenti di fatto ed altrettante articolate valutazioni di diritto che impongono il contraddittorio endoprocedimentale con l'interessato.

[...]il procedimento amministrativo è la sede di confronto dei vari interessi pubblici e privati intercettati dall'agire della Pubblica Amministrazione e può di certo ritenersi l'ambito elettivo in cui si realizza l'unità di tempo, spazio e azione del rapporto di diritto amministrativo.

Il confronto con l'Amministrazione procedente può, dunque, ritenersi un momento raramente eludibile se non nei pochi casi in cui sia evidente o si dimostri che l'epilogo del procedimento non poteva essere diverso.

Guida alla lettura

Con la sentenza n. 692 del 2025 il **CGARS**, pronunciandosi in tema di **lottizzazione abusiva**

e contraddittorio tra le parti, ha ribadito che **il procedimento amministrativo è la sede di confronto dei vari interessi pubblici e privati intercettati dall'agire della Pubblica Amministrazione e può di certo ritenersi l'ambito elettivo in cui si realizza l'unità di tempo, spazio e azione del rapporto di diritto amministrativo.**

In particolare, i Giudici evidenziano che **la giurisprudenza amministrativa interpreta le norme in materia di partecipazione procedimentale non in senso formalistico, bensì avendo riguardo all'effettivo e oggettivo pregiudizio che la sua inosservanza abbia causato alle ragioni del soggetto privato nello specifico rapporto con la Pubblica Amministrazione.**

Ne deriva che **l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento, come anche del preavviso di diniego, non cagiona l'automatica illegittimità del provvedimento finale qualora possa trovare applicazione l'art. 21-octies, comma 2, della legge 241/1990**, secondo cui non è annullabile il provvedimento per vizi formali non incidenti sulla sua legittimità sostanziale e il cui contenuto non avrebbe potuto essere differente da quello in concreto adottato, poiché detto art. 21-octies, attraverso la dequotazione dei vizi formali dell'atto, mira a garantire una maggiore efficienza all'azione amministrativa, risparmiando antieconomiche ed inutili duplicazioni di attività, **laddove il riesercizio del potere non potrebbe comunque portare all'attribuzione del bene della vita richiesto dall'interessato.**

Tuttavia, con riguardo al caso sottoposto all'esame del Consiglio, nella sentenza si sottolinea che il potere nell'occasione esercitato dall'Amministrazione comunale con l'impugnato provvedimento **implica la valutazione di una fattispecie complessa contraddistinta da molteplici aspetti di non sempre agevole accertamento e sindacato**, e si rammenta il Consiglio di Stato il quale ha, infatti, chiarito che *«l'individuazione della lottizzazione abusiva presuppone l'accertamento di una serie di elementi, accertamento che implica indagini complesse che impongono la necessaria partecipazione dei soggetti interessati al relativo procedimento, per cui deve essere consentita ad essi la proposizione delle rispettive osservazioni e deduzioni (Consiglio Stato, Sezione V, 11 maggio 2004 n. 2953, 29 gennaio 2004 n. 296 e 23 febbraio 2000 n. 948): ciò anche se al provvedimento di cui all'art. 18 della L. n. 47 del 1985 deve comunque riconoscersi una indubbia natura vincolata, atteso che lo stesso deve essere preceduto dal mero accertamento della realtà materiale ed è destinato ad incidere, con funzioni di qualificazione giuridica, su di essa con provvedimenti che potranno poi comportare l'adozione di successivi provvedimenti di acquisizione delle aree lottizzate. In ogni caso non sussistevano palesemente le esigenze di indifferibilità ed urgenza che avrebbero potuto giustificare l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento»*.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana precisa, inoltre, che i provvedimenti sanzionatori di cui all'art. 30 D.P.R. n. 380/2001 sono contraddistinti da complessi accertamenti di fatto ed altrettante articolate valutazioni di diritto che impongono il contraddittorio endoprocedimentale con l'interessato.

Il procedimento amministrativo, si legge nella sentenza, è la sede di confronto dei vari interessi pubblici e privati intercettati dall'agire della Pubblica Amministrazione e **può di certo ritenersi l'ambito elettivo in cui si realizza l'unità di tempo, spazio e azione del rapporto di diritto**

amministrativo.

Ritiene il Consiglio che, **il confronto con l'Amministrazione procedente può ritenersi un momento raramente eludibile, se non nei pochi casi in cui sia evidente o si dimostri che l'epilogo del procedimento non poteva essere diverso.**

Con riguardo alla **contestazione della sussistenza di un'ipotesi di lottizzazione abusiva**, rimarcano i Giudici, il potere esercitato nell'occasione dall'amministrazione implica la valutazione di **una fattispecie complessa**, contraddistinta da molteplici accertamenti di fatto ed articolate valutazioni di diritto, che **impongono il contraddittorio endoprocedimentale con l'interessato, anche al fine di escludere la derubricazione della fattispecie.**

Nella sentenza si evidenzia che nella Regione Siciliana la contestazione della sussistenza di un'ipotesi di lottizzazione abusiva presuppone il contraddittorio con i soggetti interessati nel rispetto delle particolari garanzie di cui all'art. 12, l.reg. 21 maggio 2019 n. 7. Tale disposizione annovera, tra i diritti dei partecipanti al procedimento, oltre alla visione degli atti e alla presentazione di memorie e documenti, anche l'audizione personale, della quale viene redatto verbale scritto allegato al fascicolo istruttorio e i cui risultati devono essere valutati dall'amministrazione in sede di decisione.

Dunque, è illegittima l'ordinanza comunale diretta a contestare la sussistenza di un'ipotesi di lottizzazione abusiva, laddove non preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento.

Pubblicato il 01/09/2025

N. 00692/2025REG.PROV.COLL.

N. 00016/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 16 del 2024, proposto da
-OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, rappresentate e difese dall'avvocato Giovanni
Puntarello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Carini, non costituito in giudizio;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda) n.
1711/2023, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 aprile 2025 il Cons. Maurizio Antonio Pasquale
Francola e udito l'avvocato delle appellanti come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado le ricorrenti domandavano l'annullamento
dell'ordinanza n. -OMISSIS- con la quale il Comune di Carini aveva ravvisato la sussistenza di
un'ipotesi di lottizzazione abusiva in un'area identificata in catasto al foglio -OMISSIS-
rilevando quanto segue:

"1. Foglio -OMISSIS-:

*a) Piattaforma in cemento di mq 40 circa con soprastante tettoia di mq 18 circa realizzata in
legno e manufatto ad una elevazione fuori terra adibito a ricovero attrezzi di mq 4, realizzato
con pannelli in lamiera coibentata.*

b) All'interno del lotto insistono una piattaforma in calcestruzzo di circa mq.12....

2. Foglio -OMISSIS-:

*a) Piattaforma in cemento di mq 70 circa con soprastante manufatto (prefabbricato) ad una
elevazione fuori terra di mq 50 con portici in legno per complessivi mq 30 di mq 20, definito in
ogni sua parte;*

b) Manufatto prefabbricato ad una elevazione fuori terra di mq 16 circa adibito a cucina definito in ogni sua parte, sul retro del suddetto immobile insiste una piccola tettoia con sottostante forno in muratura...

3. Foglio -OMISSIS-:

All'interno del lotto sono stati realizzati n. 2 manufatti adibiti a civile abitazione, un piccolo magazzino ed una tettoia:

a) Su piattaforma in cemento di mq 88 è stato realizzato un fabbricato di circa mq 70 inclusa veranda, destinato a civile abitazione. L'immobile risulta realizzato con pannelli di legno, solaio a falde inclinate;

b) Su piattaforma in cemento di mq 88 è stato realizzato un fabbricato di circa mq 70 inclusa veranda, destinato a civile abitazione. L'immobile risulta realizzato con pannelli di legno, solaio a falde inclinate;

c) Casetta in legno di mq 4 circa; d) Tettoia in legno di mq 12 circa...

4. Foglio -OMISSIS-:

a) Manufatto in legno ad una elevazione fuori terra dalle dimensioni di mq 60 circa, unico vano all'interno definito in ogni sua parte, portico di mq 23 circa;

b) Casetta in legno di mq 10 circa definita in ogni sua parte;

c) Casetta in legno di mq 6 circa definita in ogni sua parte;

d) Casetta in legno di mq 6 circa definita in ogni sua parte adibita a W.C. doccia...

5. Foglio -OMISSIS-:

a) Il preesistente fabbricato a due elevazioni fuori terra risulta ampliato, ristrutturato ed ampliato al piano terra per complessivi mq 8 circa, realizzato in muratura con copertura in travi e tegole, ove è stato realizzato il servizio igienico wc bagno - definito.

b) Portico di mq 45 circa realizzato in travi tavole e tegole;

c) Magazzino in muratura ad una elevazione fuori terra di circa mq 10 con copertura in travi tavole e tegole, infisso collocato...

6. Foglio -OMISSIS-:

a) Manufatto ad una elevazione fuori terra di mq 65 circa costituito da un prefabbricato in legno di mq 27 circa, ampliato con manufatto in legno e vetri ove sono stati ulteriormente realizzati in muratura un ripostiglio ed un wc. Nella parte antistante la struttura è stato realizzato un portico

in legno di mq 9 circa;

b) Casetta in legno adibita a ricovero attrezzi di mq 4 circa...

7. Foglio -OMISSIS-: Lotto non edificato...

8. Foglio -OMISSIS-: Lotto non edificato..."

Con la predetta ordinanza il Comune di Carini aveva disposto la sospensione dei lavori ed aveva vietato di disporre dei suoli e delle opere con atti *inter vivos* dando avviso, ai sensi dell'art. 30 comma 8 del D.P.R. n. 380/2001, che trascorsi novanta giorni dalla notifica del provvedimento, in assenza di revoca dello stesso, le aree lottizzate sarebbero state acquisite di diritto al patrimonio disponibile del Comune e si sarebbe provveduto d'ufficio alla demolizione delle opere ivi realizzate.

Le ricorrenti lamentavano l'illegittimità dell'impugnata ordinanza per i seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della l. 241/90 come recepito dall'art. 8 della l.r. n. 10 del 1991 per omessa comunicazione di avvio del procedimento;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l. 241 del 1990 – difetto assoluto di motivazione – violazione e falsa applicazione dell'art. 24 Cost. – violazione e falsa applicazione dell'art. 30 D.P.R. 380/2001 – difetto di istruttoria – insussistenza dei presupposti della fattispecie di lottizzazione abusiva – travisamento dei presupposti ed eccesso di potere per violazione del principio di non contraddizione – ingiustizia manifesta – violazione e falsa applicazione del principio di buona fede poiché l'Amministrazione comunale non avrebbe indicato gli elementi comprovanti la rilevata fattispecie di cui all'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001 e, in ogni caso, nella vicenda in esame non sarebbero sussistenti i presupposti previsti dalla legge per la configurabilità di una lottizzazione abusiva formale o materiale;

3) violazione dell'art. 42 Cost. e dell'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU – sproporzione tra la sanzione comminata e l'illecito compiuto poiché l'ordinanza impugnata sarebbe illegittima nella parte in cui dispone l'acquisizione al patrimonio comunale delle aree in questione, tenuto conto che: 3.1.) qualora il Comune avesse inteso sanzionare una lottizzazione formale, i fatti costitutivi risalirebbero all'anno 1973 e sarebbero stati commessi dai danti causa delle ricorrenti, per cui la perdita della proprietà delle aree non costituirebbe una misura sanzionatoria applicabile a soggetti incolpevoli; 3.2.) ove invece il Comune avesse inteso sanzionare una lottizzazione materiale, il provvedimento impugnato sarebbe comunque illegittimo per violazione dell'art. 42 della Costituzione, nonché del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, non avendo l'area interessata subito alcuna irreversibile trasformazione e potendo, quindi, essere rimessa in pristino. Sarebbe, dunque, eccessiva la sanzione irrogata nella fattispecie, essendo possibile nella circostanza garantire il corretto governo del territorio applicando una misura meno afflittiva, come l'ordinanza di demolizione al posto dell'acquisizione al patrimonio comunale delle aree in questione;

4) violazione e falsa applicazione dell'art. 30 del D.P.R. 380/2001 – assenza dei presupposti della lottizzazione abusiva poiché l'area interessata sarebbe interamente urbanizzata e lo sviluppo urbanistico della stessa sarebbe stato possibile in virtù dei vari titoli edilizi rilasciati dalla Amministrazione intimata in favore dei privati, di talché nella zona sarebbero stati superati i limiti di densità urbanistica di cui all'art. 2 del D.M. 1444/68 lettera b). Non potrebbe, quindi, configurarsi un'ipotesi di lottizzazione abusiva materiale, poiché gli interventi contestati non avrebbero inciso affatto sul territorio in modo da stravolgerne l'assetto esistente e recare un concreto ostacolo alla futura attività di pianificazione territoriale dell'Ente;

5) violazione e falsa applicazione dell'art. 30 del D.P.R. 380/2001, non essendo la natura degli specifici abusi compiuti tale da aver implicato una significativa trasformazione del territorio.

Con la successiva ordinanza n. -OMISSIS- il Comune di Carini integrava la precedente ordinanza n. -OMISSIS-, estendendo l'area interessata dalla rilevata lottizzazione abusiva ed evidenziando quanto segue:

“...l'area oggetto dell'ordinanza n. -OMISSIS-...unitamente al lotto identificato in catasto al foglio di mappa n. -OMISSIS-, costituisce tutto un comparto che nel corso degli anni, in particolare dal 2005 al 2010, è stato oggetto di transazioni immobiliari che ne hanno creato un'unica unità fondiaria agricola...come dimostrano i rilievi aerofotografici rilevabili dal web...relativi agli anni dal 2003 al 2010. Successivamente, ed in particolare dal 2012 al 2015, l'unità fondiaria agricola è stata per la maggior parte rivenduta in diversi e numerosi lotti, questi ultimi tutti interessati dalla realizzazione di opere edili in assenza dei dovuti permessi e nulla osta...L'accesso all'area già oggetto dell'ordinanza n. -OMISSIS-... oltre che alla particella -OMISSIS-, attualmente avviene a mezzo di una strada chiusa da un cancello elettrico che, dipartendosi dalla via -OMISSIS-, insiste su porzione delle particelle nn. -OMISSIS-, nella quale risultano realizzate opere di sottofondo per la distribuzione di energia elettrica e la cui larghezza risulta pari a metri 3,50 circa; la consultazione di documentazione storica...ha evidenziato che la natura della stradella di cui in argomento in origine era di accesso interpodereale ad un vasto fondo a destinazione agricola, composto da vari lotti di terreno comprendenti, oltre le aree già oggetto dell'ordinanza n. -OMISSIS-, anche il lotto identificato in catasto al foglio di mappa n. -OMISSIS-. In particolare: nell'anno 1956...la strada di accesso al fondo rustico viene dettagliatamente descritta come un viottolo della larghezza costante di mt 1,30, per "animali a basto"...nelle cartografie fotogrammetriche relative agli anni 1970 (I.G.M.), 1977 e 1982 nulla si evince in merito ad eventuali ampliamenti e/o prolungamenti del suddetto viottolo...;a partire dal rilievo fotografico "google earth" datato 06/10/2011, si evince la realizzazione di opere che, progressivamente, hanno determinato la nascita di una vera e propria sede viaria, realizzata in porzioni delle particelle -OMISSIS-, che unitamente alle altre opere edilizie sopra descritte, hanno determinato la trasformazione della destinazione del fondo, originariamente agricolo, in residenziale...”.

Con ricorso per motivi aggiunti le ricorrenti impugnavano anche quest'ultimo provvedimento, domandandone l'annullamento per omessa comunicazione di avvio del procedimento e violazione del divieto di motivazione postuma dei provvedimenti gravati in sede giurisdizionale.

La controinteressata -OMISSIS-ed il Comune di Carini si opponevano all'accoglimento del

ricorso introduttivo integrato dai motivi aggiunti.

In seguito con un ulteriore ricorso per motivi aggiunti le ricorrenti impugnavano, per sentirne pronunciare l'annullamento, l'ordinanza n. -OMISSIS-, con la quale l'Amministrazione comunale aveva dichiarato l'acquisizione gratuita al patrimonio disponibile dell'Ente degli immobili interessati dalle precedenti ordinanze n. -OMISSIS- e n. -OMISSIS-, ai sensi dell'art. 30, comma 5, del D.P.R. 380/2001.

Con sentenza n. 1711/2023 pubblicata il 23 maggio 2023 il T.A.R. per la Sicilia, sede di Palermo, sez. II, non pronunciandosi sulle eccezioni di rito sollevate dal Comune di Carini, rigettava i ricorsi perché infondati nel merito, compensando le spese di lite.

Con l'appello notificato il 20 dicembre 2023 e depositato in data 8 gennaio 2024 le ricorrenti domandavano la riforma della predetta sentenza, insistendo nei motivi di ricorso dedotti in primo grado.

Nessuna delle parti intime si costituiva in giudizio.

All'udienza pubblica del 10 aprile 2025 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, dopo avere udito il difensore delle appellanti, tratteneva l'appello in decisione.

I.1. Il Collegio rileva in primo luogo la mancata riproposizione delle eccezioni di rito sollevate dal Comune di Carini nel giudizio celebratosi dinanzi al T.A.R..

I.2. Al riguardo si osserva che, per consolidato orientamento giurisprudenziale (ex multis, Cons. Stato, III, 19 marzo 2014 n. 1357; IV, 14 aprile 2014 n. 1816; V, 4 agosto 2014 n. 4157; 10 agosto 2016 n. 3568), l'art. 101, comma 2, del Cod. proc. amm. consente alle parti diverse dall'appellante di riproporre le domande e le eccezioni dichiarate assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado, mediante memoria difensiva da depositare a pena di decadenza entro il termine per la costituzione in giudizio delle parti medesime; nell'ipotesi, invece, in cui un'eccezione pregiudiziale sia stata esaminata e respinta dal giudice di primo grado, la parte che intende riproporre quella eccezione ha l'onere di impugnare il relativo capo della sentenza nelle forme dell'appello incidentale, anche condizionato (Consiglio di Stato, Sez. V, 20 novembre 2018 n.6551).

I.3. Sennonché, il Comune di Carini, pur essendo stato regolarmente evocato in giudizio, non si è costituito, così rinunciando a riproporre le eccezioni di rito sollevate in primo grado.

II.1. Il Collegio ritiene fondata la censura con la quale si lamenta la mancata comunicazione di avvio del procedimento.

II.1.1. Come è stato più volte precisato dal Consiglio di Stato (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 13 aprile 2022 n. 2772), la giurisprudenza amministrativa interpreta le norme in materia di partecipazione procedimentale non in senso formalistico, bensì avendo riguardo all'effettivo e oggettivo pregiudizio che la sua inosservanza abbia causato alle ragioni del soggetto privato nello specifico rapporto con la Pubblica Amministrazione.

II.1.2. Ne deriva che l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento, come anche del preavviso di diniego, non cagiona l'automatica illegittimità del provvedimento finale qualora possa trovare applicazione l'art. 21-octies, comma 2, della stessa legge, secondo cui non è annullabile il provvedimento per vizi formali non incidenti sulla sua legittimità sostanziale e il cui contenuto non avrebbe potuto essere differente da quello in concreto adottato, poiché detto art. 21-octies, attraverso la dequotazione dei vizi formali dell'atto, mira a garantire una maggiore efficienza all'azione amministrativa, risparmiando antieconomiche ed inutili duplicazioni di attività, laddove il riesercizio del potere non potrebbe comunque portare all'attribuzione del bene della vita richiesto dall'interessato (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. II, 18 marzo 2020 n. 1925, 12 febbraio 2020 n. 1081 e 17 settembre 2019 n. 6209; Sez. III, 19 febbraio 2019 n. 1156; Sez. IV, 11 gennaio 2019 -OMISSIS-6 e 27 settembre 2018 n. 5562).

II.2. Con riguardo al caso in esame occorre sottolineare che il potere nell'occasione esercitato dall'Amministrazione comunale con l'impugnato provvedimento implica la valutazione di una fattispecie complessa contraddistinta da molteplici aspetti di non sempre agevole accertamento e sindacato.

II.2.1. Il Consiglio di Stato ha, infatti, chiarito che *«l'individuazione della lottizzazione abusiva presuppone l'accertamento di una serie di elementi, accertamento che implica indagini complesse che impongono la necessaria partecipazione dei soggetti interessati al relativo procedimento, per cui deve essere consentita ad essi la proposizione delle rispettive osservazioni e deduzioni (Consiglio Stato, Sezione V, 11 maggio 2004 n. 2953, 29 gennaio 2004 n. 296 e 23 febbraio 2000 n. 948): ciò anche se al provvedimento di cui all'art. 18 della L. n. 47 del 1985 deve comunque riconoscersi una indubbia natura vincolata, atteso che lo stesso deve essere preceduto dal mero accertamento della realtà materiale ed è destinato ad incidere, con funzioni di qualificazione giuridica, su di essa con provvedimenti che potranno poi comportare l'adozione di successivi provvedimenti di acquisizione delle aree lottizzate. In ogni caso non sussistevano palesemente le esigenze di indifferibilità ed urgenza che avrebbero potuto giustificare l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento (Cons. Stato, Sez. III del 10 settembre 2012 n. 4795)»* (Cons. Stato, Sez. VI, 30/07/2019, n. 5379; Cons. Stato, Sez. VI, 18/03/2019, n. 1758; Cons. Stato, Sez. III, sentenza, 11/09/2012, n. 4802; Cons. Stato, Sez. III, sentenza, 11/09/2012, n. 4801; Cons. Stato, Sez. III, sentenza, 11/09/2012, n. 4800; Cons. Stato, Sez. IV, 06/11/2008, n. 5500; Cons. Stato, Sez. V, 29/01/2004, n. 296).

II.2.2. I provvedimenti sanzionatori di cui all'art. 30 D.P.R. n. 380/2001 sono contraddistinti da complessi accertamenti di fatto ed altrettante articolate valutazioni di diritto che impongono il contraddittorio endoprocedimentale con l'interessato.

II.2.3. Al riguardo occorre precisare che il procedimento amministrativo è la sede di confronto dei vari interessi pubblici e privati intercettati dall'agire della Pubblica Amministrazione e può di certo ritenersi l'ambito elettivo in cui si realizza l'unità di tempo, spazio e azione del rapporto di diritto amministrativo.

II.2.4. Il confronto con l'Amministrazione procedente può, dunque, ritenersi un momento raramente eludibile se non nei pochi casi in cui sia evidente o si dimostri che l'epilogo del

procedimento non poteva essere diverso.

II.2.5. In Sicilia le garanzie procedurali della legge n. 241/1990 sono state recepite ed anche implementate con delle rilevanti peculiarità.

II.2.6. L'art. 12 della L.R. 21 maggio 2019 n. 7 (pubblicata in G.U. 23 maggio 2019 n. 23) annovera, ad esempio, tra i diritti dei partecipanti al procedimento, oltre alla visione degli atti ed alla presentazione di memorie e documenti, anche l'audizione personale *“della quale viene redatto verbale scritto allegato al fascicolo istruttorio”* e *“della quale l'amministrazione ha l'obbligo di valutare i risultati in sede di decisione”*.

II.2.7. Si tratta di un profilo particolarmente significativo poiché consente ai cittadini quel contatto diretto con le Pubbliche Amministrazioni potenzialmente idoneo a favorire la corretta regolamentazione del rapporto amministrativo purché avvenga nel rispetto dei termini previsti per la celere definizione del procedimento e, dunque, al di fuori di qualsivoglia prospettiva meramente dilatoria che tramuterebbe il diritto in abuso.

II.2.8. Alle appellanti, dunque, spettava la comunicazione di avvio del procedimento in ragione della peculiare complessità della fattispecie accertata, agevolmente desumibile dal tenore dei provvedimenti impugnati.

II.3. Gli elementi, infatti, valutati potrebbero, in astratto, anche essere indicativi soltanto di meri abusi edilizi e non di una vera e propria lottizzazione abusiva, al punto da imporre un doveroso confronto endoprocedimentale tra il Comune e le appellanti che potrebbe determinare la derubricazione delle opere abusivamente realizzate quale fattispecie riconducibile nell'ambito soltanto dell'art. 31 D.P.R. n. 380/2001 e non dell'art. 30 D.P.R. n. 380/2001 (come sostenuto a pag. 11 dell'appello).

II.6. Il motivo è, dunque, fondato e va accolto, con conseguente assorbimento di tutti gli altri motivi dedotti e non esaminati, tenuto conto, infatti, che taluni di essi implicherebbero la necessità di un'approfondita attività istruttoria che l'Amministrazione era già tenuta ad eseguire in sede procedimentale nel contraddittorio con le appellanti e che dovrà, dunque, essere espletata in sede di riedizione del potere.

III. L'accoglimento per vizi formali e la possibilità che l'Amministrazione si determini nuovamente in senso negativo giustifica la compensazione integrale delle spese processuali del primo grado di giudizio tra le parti e l'irripetibilità delle spese sostenute dalle appellanti nel presente grado di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, riforma la sentenza appellata ed, in accoglimento del ricorso di primo grado, annulla il provvedimento impugnato, salve le ulteriori determinazioni della Pubblica Amministrazione.

Compensa per intero le spese processuali del primo grado di giudizio, dichiarando irripetibili le spese sostenute dalle appellanti nel presente grado di appello.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le appellanti e tutte le persone fisiche menzionate.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Anna Bottiglieri, Consigliere

Maurizio Antonio Pasquale Francola, Consigliere, Estensore

Antonino Lo Presti, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere