

Publicato il 14/04/2026

N. 00246/2026REG.PROV.COLL.

N. 00459/2025 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**  
**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE**  
**SICILIANA**

**Sezione giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 459 del 2025, proposto da Francesco Farina, Francesca Maria Ribaudò, rappresentati e difesi dagli avvocati Giovanni Immordino, Giuseppe Immordino, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Immordino in Palermo, viale Libertà n. 171;

*contro*

Comune di Carini, non costituito in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Quinta) n. 478/2025, resa tra le parti, reiettiva del ricorso n. 15/2024 di prime cure, e per il conseguente annullamento:

- dell'ordinanza n. 170 del 18/10/2023 (Pratica n. 23/2023), notificata il 24/10/2023, con la quale la Ripartizione VI (Sportello Unico Attività Produttive Abusivismo e Repressione – Fascia Costiera – Patrimonio Piano Regolatore e PUDM) del Comune di Carini ha ordinato “*l'immediata sospensione dei lavori ed il divieto di disporre dei suoli e delle opere stesse con atti tra vivi*” con riguardo all'immobile di proprietà dei ricorrenti, sito in Via Albania n. 6 del Comune di Carini, indicato nel Catasto Fabbricati catasto al foglio n. 20 con la particella n. 736, avvisando che, “*trascorsi novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, ove non intervenga la revoca*

*dello stesso, le aree lottizzate sono acquisite di diritto al patrimonio disponibile del Comune e si provvederà d'ufficio alla demolizione delle opere’;*

- dell'ordinanza n. 177 del 25/10/2023 (Pratica n. 23/2023), notificata il 27/10/2023, di “rettifica in auto-tutela dell'ordinanza n. 170 del 18/10/2023”;
- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2026 il Cons. Sebastiano Di Betta e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. La presente controversia si colloca all'interno della più ampia vicenda concernente la contestata esistenza di una lottizzazione abusiva in territorio del Comune di Carini e investe, in particolare, la posizione dei sigg. Francesco Farina e Francesca Maria Ribaudò, odierni appellanti, proprietari di un immobile a uso abitativo sito in Carini, contrada Parisi, via Albania n. 6, censito al Catasto fabbricati al foglio 20, particella 736.

Dagli atti risulta che i predetti appellanti acquistarono detto immobile, in regime di comunione dei beni, con atto di compravendita del 23 giugno 2010, per il corrispettivo di euro 365.000,00 (trecentosessantacinquemila/00). Il bene veniva descritto come una villetta articolata su due elevazioni, costituenti un'unica abitazione, con annesso terreno pertinenziale esteso complessivamente per circa mq. 1.000, comprensivo dell'area di sedime del fabbricato. Nel medesimo atto notarile veniva altresì ricostruita la provenienza del cespite attraverso una sequenza di trasferimenti anteriori, sino a risalire alla derivazione della particella 736 dalla più

ampia particella originaria n. 81, mediante atti risalenti nel tempo e regolarmente trascritti.

Sotto il profilo edilizio e urbanistico, il contratto di acquisto dava atto dell'intervenuto rilascio, da parte del Comune di Carini, della concessione edilizia in sanatoria n. 33 del 9 settembre 2002, riferita al fabbricato poi acquistato dagli odierni appellanti; nello stesso atto i venditori dichiaravano che, successivamente a tale titolo, non erano state apportate modifiche soggette a ulteriore titolo abilitativo, mentre la parte acquirente attestava, a sua volta, di avere verificato, con l'ausilio di un tecnico di fiducia, la situazione edilizia e urbanistica dell'immobile, anche con specifico riguardo alla richiamata concessione in sanatoria, accettandolo senza riserve. Gli appellanti deducono, altresì, di avere acquistato il bene con le agevolazioni previste per la prima casa, di avervi stabilito la propria residenza e di essersi onerati di un mutuo ventennale per il pagamento del prezzo, assumendo tali circostanze a conferma del pieno affidamento da essi riposto nella regolarità del cespite acquistato.

Nella prospettazione attorea, tale affidamento risulterebbe ulteriormente corroborato dal fatto che, nel medesimo contesto territoriale, il Comune avrebbe in precedenza rilasciato altri titoli in sanatoria relativi a immobili insistenti su particelle derivanti dal frazionamento dell'originaria particella "madre" n. 81; in particolare, gli appellanti richiamano, oltre alla concessione n. 33 del 2002 concernente il proprio immobile, anche la concessione in sanatoria prot. n. 2301 del 2 febbraio 1990, rilasciata al sig. Vittorio Laudicina per altro immobile ricadente nello stesso comprensorio.

2. A distanza di oltre tredici anni dall'acquisto, la posizione degli odierni appellanti veniva, tuttavia, incisa dall'intervento repressivo del Comune di Carini. Con ordinanza n. 170 del 18 ottobre 2023, notificata il 24 ottobre 2023, la Ripartizione VI del Comune disponeva l'immediata sospensione dei lavori e il divieto di

disporre dei suoli e delle opere mediante atti tra vivi, con riguardo all'immobile di proprietà degli appellanti, avvertendo che, decorso il termine di novanta giorni dalla notificazione senza revoca del provvedimento, le aree lottizzate sarebbero state acquisite di diritto al patrimonio disponibile comunale e si sarebbe provveduto d'ufficio alla demolizione delle opere. La determinazione comunale si fondava sulla ritenuta sussistenza di una lottizzazione abusiva, cartolare e materiale, insistente sull'area in cui ricade anche il bene degli odierni appellanti, lottizzazione che l'Amministrazione riconduceva a frazionamenti e trasformazioni urbanistiche risalenti a un arco temporale compreso, secondo la ricostruzione comunale, tra il 1982 e il 1987.

A tale primo provvedimento faceva seguito l'ordinanza n. 177 del 25 ottobre 2023, notificata il 27 ottobre 2023, espressamente qualificata come atto di rettifica in autotutela dell'ordinanza n. 170 del 18 ottobre 2023. La seconda ordinanza, pertanto, non si poneva quale atto autonomo e svincolato dalla precedente, bensì quale successivo sviluppo del medesimo procedimento repressivo, volto a rettificare la prima determinazione comunale, lasciandone fermo l'impianto sostanziale.

3. Avverso i predetti provvedimenti Francesco Farina e Francesca Maria Ribaudò proponevano ricorso innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sede di Palermo, iscritto al n.g.r. 15 del 2024, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare.

In sede cautelare il T.A.R. Sicilia respingeva la domanda di sospensione con ordinanza n. 36 del 2024, ritenendo insussistente il *fumus boni iuris*. Interposto appello cautelare, questo Consiglio, con ordinanza n. 109 del 2024, riformava la decisione di primo grado e disponeva la sospensione degli effetti dei provvedimenti impugnati, valorizzando, nella delibazione sommaria propria della fase cautelare, la prospettata buona fede degli appellanti, il rilievo del titolo edilizio

in sanatoria n. 33 del 9 settembre 2002 e la circostanza che i contestati atti di frazionamento, risalenti a epoca remota e regolarmente trascritti, sarebbero stati conoscibili e verificabili dall'Amministrazione già al momento del rilascio della sanatoria.

4. Definito il giudizio di primo grado nel merito, il T.A.R. Sicilia, Palermo, con sentenza n. 478 del 26 febbraio 2025, respingeva il ricorso.

5. Con l'odierno gravame i sigg. Farina e Ribaudò hanno impugnato la predetta sentenza, chiedendone l'integrale riforma.

All'udienza pubblica dell'11 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

6. Preliminarmente, e prima di procedere all'esame delle singole censure, il Collegio reputa doveroso ricostruire, con l'ampiezza che la materia impone, il quadro generale dell'istituto della lottizzazione abusiva, nella sua genesi storica, nella sua progressiva tipizzazione legislativa e nella sua attuale fisionomia sistematica. Tale premessa non assolve a una funzione meramente introduttiva, né si esaurisce in un *excursus* descrittivo: essa mira, piuttosto, a esplicitare sin dall'*incipit* della parte motiva la ragione per cui, in vicende caratterizzate da estrema risalenza temporale, da pluralità di passaggi traslativi e da pretese pubbliche idonee a culminare in effetti di spossessamento, non è né giuridicamente né ragionevolmente sostenibile una decisione che si affidi a formule generali, a presunzioni indifferenziate o a schemi motivazionali stereotipati.

L'istituto della lottizzazione abusiva si colloca, infatti, nel punto di massimo attrito tra tre ordini di esigenze: da un lato, la tutela pubblica della pianificazione e del governo del territorio, bene primario e non disponibile; dall'altro, la disciplina della circolazione immobiliare, che l'ordinamento costruisce attorno alla forma pubblica, alla pubblicità legale, agli obblighi documentali e agli strumenti di

conoscibilità del rischio urbanistico, a fini di garanzia della generale sicurezza del commercio giuridico; dall'altro ancora, il complesso delle garanzie procedurali e sostanziali, oggi inevitabilmente lette anche alla luce del sistema multilivello convenzionale e costituzionale, che si impongono allorché la reazione dell'ordinamento, anziché arrestarsi a misure interdittive o ripristinatorie classiche, tenda a proiettarsi verso un esito ablatorio, nella forma dell'acquisizione gratuita o, nel diverso circuito, della confisca.

Il fenomeno che il legislatore oggi denomina lottizzazione abusiva non nasce come artificio terminologico; esso prende forma, per stratificazione, come risposta a una criticità strutturale del sistema urbanistico. L'impianto della disciplina pianificatoria, sin dalla legge urbanistica del 1942, ha attribuito alla pianificazione una funzione conformativa e ordinatrice: la trasformazione del suolo, in un sistema razionale, non è più (com'era una volta) il prodotto della sommatoria di iniziative private, bensì l'esito di scelte pubbliche progressive, attuate mediante strumenti generali e di dettaglio e accompagnate, in particolare, dall'organizzazione delle urbanizzazioni e dei servizi.

La storia urbanistica del Paese ha però dimostrato, con particolare evidenza nella fase di espansione edilizia e nella diffusione delle pratiche di parcellizzazione, che la pianificazione può essere svuotata di effettività se il territorio viene “*anticipato*” dal traffico negoziale e dalla trasformazione materiale del suolo. In altri termini, l'ordinamento si è trovato a fronteggiare un fenomeno in cui l'assetto proprietario e la graduale predisposizione di opere, accessi, infrastrutture, recinzioni e servizi creavano un insediamento di fatto, rispetto al quale la pianificazione, a posteriori, risultava non di rado costretta a inseguire un assetto ormai consolidato o socialmente irreversibile. La lottizzazione abusiva è, in questa prospettiva, la figura che rende giuridicamente visibile e sanzionabile la “*pianificazione di fatto*”: non la singola difformità edilizia, ma la trasformazione complessiva del territorio, idonea

a produrre un carico urbanistico non programmato e a sottrarre all'Amministrazione la prerogativa essenziale di governarne lo sviluppo.

È dunque necessario, sin dalla premessa, fissare un punto: la lottizzazione abusiva non coincide con il singolo contratto e non coincide con il singolo manufatto; essa si atteggia come fenomeno unitario, la cui cifra giuridica è l'incidenza sul governo del territorio. La conseguenza, sul piano dell'accertamento, è che l'ordinamento tende fisiologicamente a valorizzare un approccio sostanziale e globale, nel quale atti negoziali e trasformazioni materiali vengono letti non come episodi isolati, ma come indici convergenti di un disegno di trasformazione del suolo.

Il punto di svolta, sul piano della tipizzazione, si colloca nel momento storico in cui il legislatore decide di ancorare la reazione non solo all'abuso edilizio del singolo, ma al fenomeno lottizzatorio come tale, dotandolo di un apparato consequenziale peculiare. Fu, infatti, solo con la cd. "*legge ponte*" del 1967 che il fenomeno lottizzatorio iniziò ad assumere le sue attuali forme. E infatti, la disciplina della lottizzazione venne compiutamente riorganizzata a opera dell'art. 8 che riformulò l'art. 28, commi 1 e 2, della Legge urbanistica, espungendo dall'originaria lett. a) la disciplina sanzionatoria della lottizzazione, così ricevendo una diversa collocazione e una nuova formulazione. Per affermare l'autonoma valenza penale del reato di lottizzazione abusiva, tuttavia, si dovette attendere il varo della L. n. 47 del 1985 che, all'art. 20, lett. c), introduceva una sanzione penale "*nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio*", fornendo, inoltre, all'art. 18 una nozione di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio.

Proprio il percorso evolutivo dell'istituto mostra, peraltro, le ragioni della sua peculiare problematicità applicativa. La lottizzazione abusiva si è infatti consolidata, ben prima della tipizzazione del 1985, come figura largamente plasmata dalla giurisprudenza, chiamata a chiarire – se non, per larga parte, a costruire – i contorni di una fattispecie avvertita sin dall'origine come carente e

lacunosa. Da tale elaborazione è emersa una nozione progressivamente ampia, nella quale la condotta lottizzatoria può realizzarsi tanto mediante atti negoziali, quali il frazionamento e la vendita dei lotti, quanto mediante attività materiali, quali la costruzione di manufatti, la delimitazione dei fondi, la predisposizione di accessi e, più in generale, ogni trasformazione del suolo funzionalizzata a un nuovo insediamento, purché idonea a comprimere o a condizionare la riserva pubblica di programmazione territoriale e la predisposizione delle opere di urbanizzazione. È così maturata la qualificazione della lottizzazione abusiva come figura a forma libera e di pericolo, nella quale il baricentro della tutela non è collocato nel singolo atto, né nel mero rispetto formale del titolo edilizio, ma nell'ordinato sviluppo dell'assetto territoriale secondo le scelte pubbliche di pianificazione.

Tuttavia, proprio questa genesi e questa struttura spiegano anche le criticità dell'istituto.

L'ampiezza della fattispecie, la possibilità di ricondurre a unità fenomeni negoziali e materiali tra loro diversi, la rilevanza di una pluralità di indici sintomatici e la stessa anticipazione della soglia di tutela espongono la figura al rischio di applicazioni eccessivamente elastiche (o, in altro senso, eccessivamente rigide), nelle quali il disegno lottizzatorio venga ricostruito in via retrospettiva sulla base di elementi non sempre pienamente univoci. Ne discende che, quanto più l'istituto viene impiegato in vicende segnate da una lunga stratificazione di atti, da una pluralità di passaggi soggettivi e da una notevole distanza cronologica rispetto alla fase genetica del fenomeno, tanto più si impone un accertamento rigoroso dei presupposti, fondato su indizi effettivamente gravi, precisi e concordanti, e una motivazione capace di misurarsi con il tempo, con la qualità della posizione dei soggetti incisi e con le forme di affidamento nel frattempo maturate nel traffico giuridico.

La disciplina oggi sistematizzata nel testo unico dell'edilizia ha recepito tale stratificazione e l'ha resa strutturale: la lottizzazione abusiva assume una fisionomia policentrica, nella quale convivono strumenti amministrativi di accertamento, interdizione e opponibilità e, parallelamente, una dimensione penale connotata da esiti ablatori.

Il dato che qui più interessa non è la mera coesistenza di piani, bensì il risultato complessivo: l'ordinamento, in materia di lottizzazione, dispone di due percorsi che, pur differenti per presupposti e sede, possono condurre a esiti di spossessamento. Ne deriva una tensione strutturale inevitabile, perché il sistema si trova a bilanciare un interesse pubblico primario con misure che, per intensità e irreversibilità, evocano, quantomeno sul piano delle garanzie, una soglia più elevata di tutela delle posizioni soggettive.

La lottizzazione abusiva, proprio perché fenomeno unitario, coinvolge più figure soggettive, e la loro distinzione non è un vezzo classificatorio, ma un'esigenza di coerenza sistemica.

Vi è, anzitutto, il soggetto che ideò, promosse o attuò il disegno lottizzatorio, colui che, mediante frazionamenti seriali e opere materiali, rese il terreno idoneo a una insediabilità di fatto in assenza di un coerente strumento attuativo. Vi possono essere soggetti intermedi, che si inseriscono nella catena traslativa con condotte che, in concreto, possono denotare consapevolezza o cooperazione. Vi è, infine, il terzo sopravvenuto, ossia colui che acquista a valle di una catena di trasferimenti, spesso in epoca molto distante dalla genesi del fenomeno.

È quest'ultima figura, nel sistema, a rendere evidente la contraddizione: giacché la pretermissione delle esigenze della sua tutela rischia di creare un'assoluta insicurezza dei traffici e dell'affidamento dei terzi anche di buona fede, così in pratica vanificandosi anche il sistema di pubblicità immobiliare.

Se si assume che l'illecito sia oggettivo sino al punto da rendere irrilevante ogni differenza soggettiva, allora il proprietario finale diviene il naturale destinatario dell'esito massimo, qualunque sia la sua condotta, qualunque sia il tempo trascorso, qualunque siano le forme di certezza che l'ordinamento stesso ha imposto e valorizzato nella circolazione. Un simile approdo, tuttavia, rischia di porre in tensione l'intero circuito della certezza, perché finirebbe per trasferire in modo totalizzante sul terzo finale un rischio urbanistico che l'ordinamento, in realtà, tenta di distribuire lungo la catena mediante strumenti di pubblicità, obblighi documentali e doveri di correttezza.

In questa prospettiva va letto il ruolo del notaio e, più in generale, l'apparato di regole che condizionano la circolazione dei terreni. È significativo che la disciplina urbanistica si sia dotata di strumenti che incidono direttamente sulla validità e sulla legittimità degli atti, sui doveri del pubblico ufficiale, sulle sanzioni e sulla stessa trasmissione di informazioni all'autorità amministrativa: ciò dimostra che il legislatore non si è affidato esclusivamente alla repressione a valle, ma ha tentato di intercettare il fenomeno a monte, nella fase stessa della circolazione.

Su questo crinale si colloca un arresto del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 4400 del 2017: in tale pronuncia si afferma che, nelle vicende immobiliari, si inserisce normalmente la figura del notaio, e che ciò incide sulla valutazione delle verifiche esigibili, evitando di trasferire integralmente sul cittadino medio un carico di controlli tecnici che, per struttura, l'ordinamento intende presidiare mediante professionalità e forme pubbliche. È, infine, esplicito il rifiuto dell'automatismo opposto: non può dirsi, in via generale, che il terzo sia sempre in colpa per il solo fatto dell'acquisto.

Una conferma paradigmatica dell'esigenza di non indifferenza verso i terzi estranei si ricava anche dalla figura del creditore ipotecario. Qui l'ordinamento, posto di fronte a una misura reale potenzialmente idonea a travolgere pesi e vincoli, ha

dovuto prendere atto che l'ablazione non può essere concepita come meccanismo assoluto, impermeabile alla qualità della posizione soggettiva e alla struttura della pubblicità legale. In particolare, la Corte costituzionale, con sentenza n. 160 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina dell'acquisizione gratuita nella parte in cui non fa salvo il diritto di ipoteca iscritto a favore del creditore non responsabile dell'abuso edilizio in data anteriore alla trascrizione, nei registri immobiliari, dell'atto di accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione a demolire. La soglia protettiva, dunque, non è una mera contestazione informale, ma una formalità pubblicitaria che segna la conoscibilità opponibile ai terzi. La *ratio* di tale approdo è stata chiarita nel senso che il creditore ipotecario non è destinatario dell'ordine e non può essere gravato di un dovere di ottemperanza, non essendo titolare del possesso o della detenzione, sicché un sacrificio indiscriminato della garanzia, in assenza di responsabilità, risulterebbe irragionevole.

Il Collegio richiama tali figure non per trasporre meccanicamente regole di settore nell'ambito dell'art. 30, ma per fissare un criterio di razionalità ordinamentale: quando l'ordinamento si trova a colpire terzi estranei mediante misure reali, esso è costretto a introdurre limiti, soglie pubblicitarie e garanzie. Sarebbe incoerente postulare che, nel campo della lottizzazione, l'effetto acquisitivo possa operare come automatismo indifferente alla qualità soggettiva del terzo proprietario sopravvenuto, soprattutto quando il suo ingresso nella catena si sia fondato su forme pubbliche e su elementi idonei a generare un affidamento ragionevole. L'acquirente, difatti, è sovente un soggetto ignaro delle "*trame*" lottizzatorie; è un soggetto che, investendo un proprio capitale nell'acquisto di un terreno o di un fabbricato, ha tutto l'interesse al conseguimento dell'utilità connessa all'acquisto; è un soggetto che, per il perfezionamento dell'operazione negoziale, si avvale dell'opera di un professionista, il notaio, che per legge (art. 28, comma 1, L. n. 89

del 1913) "*non può ricevere atti espressamente proibiti dalla legge*" e, in tal senso, non potrebbe rogare atti di compravendita di terreni o aree oggetto di illecita attività lottizzatoria, in quanto vietati dall'art. 30 del D.P.R. n. 380 del 2001; è, in definitiva, un soggetto che, quantomeno sotto il profilo psicologico, difficilmente – salva la prova di collusioni con la parte alienante – potrebbe essere chiamato a rispondere penalmente per colpa, in concorso, del reato di lottizzazione abusiva.

7. Su tali premesse, diviene ora possibile affrontare le singole doglianze, verificando se, nel caso concreto, l'Amministrazione abbia rispettato quel nucleo di garanzie istruttorie e partecipative che l'istituto esige nelle fattispecie complesse e stratificate e se abbia assolto l'onere motivazionale rafforzato che si impone quando l'esito perseguito non si arresti all'interdizione, ma si proietti verso l'acquisizione definitiva nei confronti di soggetti sopravvenuti nella catena dei trasferimenti.

Nel quadro appena delineato, la controversia in esame si presenta, sin da subito, come una di quelle fattispecie nelle quali le tensioni strutturali dell'istituto della lottizzazione abusiva si manifestano con particolare intensità, imponendo al giudice un controllo di legittimità non meramente formale, ma effettivamente calibrato sulla qualità degli effetti che l'Amministrazione ha inteso ricollegare all'accertamento.

Su questa base, l'esame dei motivi di gravame dovrà dunque svolgersi secondo una scansione coerente con il quadro sistematico: verrà in primo luogo in rilievo la censura che investe le garanzie partecipative e la conseguente tenuta dell'istruttoria; verrà poi in considerazione, in stretto nesso, il profilo della motivazione individualizzata sulla posizione del terzo sopravvenuto e sulla ragione per cui, nonostante il tempo trascorso e gli elementi "*normalizzanti*", l'Amministrazione abbia ritenuto di poter proiettare nei suoi confronti l'effetto più gravoso; resteranno, infine, da esaminare, nei termini propri di ciascuna doglianza, i profili

ulteriori connessi alla collocazione temporale del fenomeno e alla coerenza dell'azione amministrativa rispetto ai principi di correttezza, proporzionalità e tutela dell'affidamento che presidiano, ormai in modo strutturale, l'esercizio del potere in contesti di così lunga stratificazione.

8. Con il motivo che, nell'atto di appello, viene espressamente riferito al “*quinto motivo di ricorso*” e rubricato nei seguenti termini: “*Violazione e falsa applicazione dell'art. 9, l.r. 21/05/2019 n. 7, e dell'art. 7, l. n. 241/1990. Violazione dei diritti partecipativi e del principio del giusto procedimento*”, l'appellante deduce che l'ordinanza comunale adottata ai sensi dell'art. 30 del d.P.R. n. 380 del 2001 sarebbe stata emanata in assenza di un contraddittorio endoprocedimentale effettivo, con conseguente lesione del diritto di partecipazione e con compromissione della stessa qualità dell'accertamento posto a base della contestazione di lottizzazione abusiva.

L'appellante insiste, in particolare, su due ordini di rilievi che risultano, in questa materia, tutt'altro che marginali. Da un lato, richiama la disciplina regionale siciliana che, in termini di stretta aderenza alla legge n. 241 del 1990, impone la comunicazione di avvio ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti, a presidio di un giusto procedimento effettivo; dall'altro, sottolinea come, nel caso concreto, non fosse configurabile alcuna esigenza di urgenza idonea a giustificare la compressione della partecipazione, posto che la vicenda lottizzatoria è rappresentata come fenomeno storicamente risalente e ricostruito attraverso indici e sequenze negoziali e materiali sviluppatesi in epoca remota.

Il Collegio condivide tale impostazione e ritiene il motivo fondato.

Occorre chiarire, in via preliminare, che la questione non può essere affrontata come se si discutesse di un provvedimento meramente “*esecutivo*” o di una constatazione fattuale immediata e autoevidente. Nel sistema della legge n. 241 del

1990 e della corrispondente disciplina regionale siciliana, la regola partecipativa assume un valore tanto più intenso quanto più l'Amministrazione eserciti poteri che, per un verso, presuppongono accertamenti complessi e qualificazioni giuridiche non meramente meccaniche e, per altro verso, sono idonei a produrre effetti di straordinaria incisività patrimoniale, fino allo spossessamento ablatorio.

È proprio in questo orizzonte che deve essere letta, correttamente, la clausola di cui all'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990. Tale disposizione non “*svuota*” la partecipazione; essa opera soltanto quando l'Amministrazione possa dimostrare – e il giudice possa verificare, con rigore – che l'esito del procedimento non avrebbe potuto essere diverso. Ma, per definizione, tale dimostrazione non può fondarsi su affermazioni generali, né può essere automaticamente desunta dal richiamo alla vincolatività, perché questa può riguardare l'*an* della reazione pubblica una volta accertato l'illecito, ma non elimina la complessità dell'accertamento e, dunque, non consente di escludere *a priori* la potenziale incidenza dell'apporto partecipativo sulla qualificazione del fatto e sulla stessa configurabilità della fattispecie lottizzatoria.

Nel caso della lottizzazione abusiva, questa considerazione acquista un rilievo decisivo.

L'illecito lottizzatorio, per come è strutturato dal diritto positivo, non coincide con la mera constatazione di un singolo manufatto abusivo. Esso richiede, di regola, la ricostruzione di un fenomeno unitario e la valutazione convergente di indici negoziali o materiali idonei a rivelare una trasformazione del territorio incompatibile con l'assetto pianificatorio. La qualificazione del fatto come “*lottizzazione*” implica, dunque, un'operazione di accertamento e qualificazione non riducibile a una semplice presa d'atto, ma è fondata su un percorso istruttorio nel quale l'Amministrazione seleziona, combina e valuta elementi che, in contesti

stratificati, possono essere interpretati diversamente e, soprattutto, possono condurre a esiti qualificatori differenti.

È in tale prospettiva che questo Consiglio, con sentenza 1 settembre 2025, n. 692, ha chiarito – in relazione a una fattispecie di lottizzazione trattata nel medesimo contesto territoriale e con analoga struttura provvedimento ex art. 30 – che la comunicazione di avvio del procedimento, come anche del preavviso di diniego, non può essere degradata ad adempimento privo di utilità, dovendosi verificare, alla luce dell'art. 21-octies, se la partecipazione avrebbe potuto incidere sul contenuto del provvedimento; e ha sottolineato che l'individuazione della lottizzazione presuppone indagini complesse, con profili non agevoli di accertamento e sindacato, tali da rendere la partecipazione elemento sostanziale, pur in presenza di un potere qualificato come vincolato, specialmente quando gli elementi valorizzati dall'Amministrazione possano, in concreto, condurre a una diversa qualificazione del fatto. Lo stesso Consiglio di Stato ha, più volte, rimarcato 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).

Tale impostazione risulta pienamente pertinente anche nel presente giudizio.

L'ordinanza comunale n. 177 del 25 ottobre 2023 (di *“rettifica in auto-tutela dell'ordinanza n. 170 del 18/10/2023”*) non si limita a una prescrizione puntuale su un'opera; essa contesta una lottizzazione abusiva, dispone effetti immediatamente interdittivi e proietta la sequenza verso l'esito acquisitivo decorso il termine previsto. Si tratta, dunque, di atti che non si esauriscono nella dimensione interinale o cautelare: essi imprimono un vincolo rilevante sul bene e, soprattutto, tracciano il percorso verso la conseguenza massima prevista dall'art. 30.

In un simile quadro, la partecipazione non è un dettaglio: è la garanzia che consente di verificare, in contraddittorio, la ricostruzione indiziaria e la qualificazione giuridica dell'assetto.

In Sicilia, tra l'altro, le garanzie procedurali della legge n. 241/1990 sono state recepite e 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.” (Cfr. Cons. Giust. Amm., sentenza n. 692 del 2025; Id sentenza n. 977 del 2025).*

È, inoltre, imprescindibile considerare la peculiarità del contesto fattuale e temporale nel quale l'Amministrazione ha esercitato il potere. La vicenda è ricostruita come fenomeno risalente e stratificato, con una finestra temporale che la sentenza appellata colloca tra il 1982 e il 1987, dando conto delle contestazioni incentrate sulla risalenza e sulla collocazione temporale del fenomeno rispetto alla disciplina invocata. In simili condizioni, la partecipazione è, se possibile, ancora più decisiva: la distanza temporale rende fisiologicamente incompleta la ricostruzione unilaterale e accresce la necessità che il destinatario possa offrire chiarimenti e documenti sui passaggi traslativi, sulla consistenza e collocazione delle opere, sulla effettiva univocità degli indici e sulla loro idoneità a sorreggere, oggi, una qualificazione lottizzatoria pregressa nei termini rigorosi richiesti dalla legge.

In tale prospettiva, non può convincere il richiamo, operato dal primo giudice, alla vincolatività del potere. Anche a voler ritenere che, una volta accertata la lottizzazione, l'Amministrazione sia tenuta ad adottare le misure tipiche, resta il fatto che il punto decisivo – e logicamente precedente – è l'accertamento e la qualificazione del fenomeno, e questo momento non è mai “*automatico*”. Proprio perché la qualificazione lottizzatoria non coincide con un mero riscontro materiale, ma richiede un apprezzamento complesso, l'apporto partecipativo non può essere dichiarato *inutiliter* dato per principio: esso può incidere sulla ricostruzione degli

elementi, sulla loro interpretazione e, in definitiva, sulla qualificazione giuridica del fatto, che è la premessa indispensabile di ogni conseguenza successiva.

Né risulta idoneo a neutralizzare la censura il rilievo, talvolta utilizzato nella prassi, secondo cui l'ordinanza repressiva, una volta notificata, assicurerebbe comunque la conoscenza dell'addebito. Un atto che coincide con il provvedimento conclusivo non realizza il contraddittorio endoprocedimentale; lo sostituisce con una conoscenza postuma che non può svolgere la medesima funzione, tanto più in fattispecie in cui l'apporto del destinatario è potenzialmente idoneo a incidere su presupposti e qualificazioni.

Deve, infine, valorizzarsi un ulteriore dato, coerente con la struttura stessa della censura: nel caso concreto non emerge alcuna ragione di urgenza che possa giustificare, in via eccezionale, la compressione delle garanzie partecipative.

La lottizzazione abusiva non è istituto che vive esclusivamente sul versante dell'illecito privato: essa presuppone e chiama in causa un dovere pubblico di vigilanza e di reazione tempestiva, in funzione della salvaguardia dell'assetto pianificatorio. È vero che l'interesse pubblico urbanistico è primario e non disponibile; ma è altrettanto vero che la primarietà dell'interesse non trasforma l'Amministrazione in un soggetto atemporale, libero di esercitare, a distanza di decenni, poteri di massima incisività senza farsi carico del tempo trascorso e degli effetti che quel tempo ha prodotto nel traffico giuridico.

A tacer d'altro, perché la sicurezza di quest'ultimo è un valore ordinamentale primario, comunque certamente non subordinato a quello dell'esigenza di un'ordinata pianificazione urbanistica.

L'inerzia non produce, né potrebbe produrre, una sanatoria automatica. Tuttavia, l'inerzia non è neutra. Se l'Amministrazione lascia decorrere un arco temporale abnorme senza attivare i poteri che l'ordinamento le attribuisce proprio per intercettare e interrompere il fenomeno lottizzatorio, essa consente oggettivamente

la sedimentazione di trasferimenti, la formazione di assetti proprietari e di fatto, la cristallizzazione di condotte economiche e patrimoniali, la perdita di immediatezza degli elementi probatori. In tali condizioni, l'esercizio tardivo di un potere che culmina in effetti ablatori non può essere sorretto da formule generali; esso esige, per coerenza con i principi di correttezza e buona fede nei rapporti, un innalzamento degli oneri di contraddittorio, istruttoria e motivazione, nonché bilanciamento, soprattutto ove l'azione sia esercitata senza urgenza e con effetti irreversibili.

In assenza di urgenza, il contraddittorio non ostacola l'interesse pubblico: ne costituisce, al contrario, una componente di legittimità, perché consente di rendere l'accertamento più solido e la qualificazione più verificabile, evitando che un potere destinato a produrre effetti così incisivi si fondi su una ricostruzione unilaterale non sottoposta a confronto.

9. Con il motivo I) dell'atto di appello, l'appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata per avere questa ritenuto legittima l'ordinanza comunale adottata ai sensi dell'art. 30 del d.P.R. n. 380 del 2001, pur in presenza – secondo la prospettazione di parte – di una applicazione dell'apparato consequenziale della lottizzazione improntata a criteri indifferenziati e, in ultima analisi, automatizzanti.

Muovendo da tali premesse, parte appellante denuncia, sotto concorrenti profili, la violazione e falsa applicazione dell'art. 30, la lesione dei principi di tutela della proprietà e di legalità convenzionale, nonché la violazione dei canoni di affidamento e buona fede e, sul piano dell'eccesso di potere, lo sviamento dalla causa tipica, il difetto dei presupposti e il difetto di motivazione.

Il motivo è fondato.

Il Collegio prende atto di questo quadro e non intende costruire l'accoglimento su un fraintendimento: non si afferma, in questa sede, che la buona fede del terzo

“*sani*” l’illecito lottizzatorio, né che essa costituisca, come tale e di per sé sola, condizione impeditiva dell’accertamento del fenomeno unitario.

Ciò che, tuttavia, non può essere condiviso – e qui si colloca il punto di caduta del motivo – è la trasformazione della tesi dell’oggettività dell’accertamento in una sorta di clausola di indifferenza assoluta, idonea a rendere irrilevante qualunque dato del contesto, qualunque qualità della posizione del destinatario e qualunque esigenza di individualizzazione, sino al punto di considerare legittima la proiezione dell’esito più grave verso l’acquirente sopravvenuto mediante una motivazione *standard*.

In altri termini, anche ammettendo – sul piano della struttura dell’illecito – che la lottizzazione sia istituto fondato su indici oggettivi, resta l’esigenza, non eludibile, di distinguere tra accertamento del fenomeno e proiezione verso il destinatario dell’effetto massimo: è su questo secondo piano, e non sul primo, che la buona fede e l’affidamento entrano nel ragionamento giuridico non come formula assolutoria, ma come criterio ordinante di legittimità amministrativa, imponendo un onere rafforzato di istruttoria e motivazione quando l’azione pubblica tenda allo spossessamento del bene in capo a soggetto sopravvenuto.

Questa esigenza di evitare automatismi trova un preciso riscontro nella giurisprudenza amministrativa, là dove essa ha rifiutato sia la buona fede “*idolatrata*” sia la colpa “*presunta*” e ha collocato la questione nel parametro della diligenza, richiamando la regola civilistica per cui la buona fede non giova se l’ignoranza dipende da colpa grave (Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 20 luglio 2017, n. 4400; Id., Sez. VI, 27 luglio 2017, n. 3750).

Muovendo da tali coordinate, il Collegio ritiene che il motivo colga nel segno nel denunciare un difetto di motivazione che, nella materia in esame, non può essere considerato marginale.

L'ordinanza comunale impugnata è atto che, per sua natura e per il contenuto che emerge dagli atti, non si esaurisce in una descrizione di fatto: essa qualifica una vicenda in termini di lottizzazione abusiva, imprime vincoli immediati e prefigura la sequenza destinata a culminare nell'acquisizione decorso il termine previsto. È dunque un provvedimento che, per la sua stessa funzione, pone sul tavolo l'eventualità di uno spossessamento ablatorio.

Ebbene, in un simile contesto, non è giuridicamente sostenibile che la motivazione possa arrestarsi alla ricostruzione indiziaria del fenomeno, senza confrontarsi con la posizione del destinatario quando questi si collochi, come qui dedotto, in una fase sopravvenuta della catena negoziale e quando la vicenda venga rappresentata come risalente e stratificata. La motivazione, in altre parole, non può essere “cieca” rispetto al destinatario concreto, perché l'art. 30 non è una norma che produce soltanto un effetto interdittivo; è norma che può produrre, in concreto, un effetto ablatorio. Ed è precisamente la possibile intensità dell'effetto che impone all'Amministrazione di rendere verificabile, e non presunta, la ragione per cui la sequenza massima debba colpire proprio quel soggetto.

Nel caso di specie, per come la vicenda è prospettata negli atti e come risulta trattata in primo grado, l'impianto motivazionale appare invece costruito secondo un paradigma di imputazione essenzialmente oggettiva, nel quale l'odierno proprietario viene attratto nella sequenza consequenziale per la sola qualità di titolare attuale del bene, senza che si dia conto, con precisione, dello *standard* di diligenza esigibile che si assume violato, né dei tratti del contesto che – nella prospettazione di parte – sarebbero idonei a fondare un affidamento ragionevole. Il difetto non è, dunque, la mancata “*prova*” della buona fede in senso civilistico: il difetto è l'assenza di un vaglio individualizzato e, correlativamente, l'assenza di una motivazione che spieghi perché, in concreto, l'interesse pubblico richieda di proiettare l'esito più grave sul soggetto sopravvenuto, a distanza di decenni e nel

quadro di una circolazione che l'ordinamento disciplina mediante forme pubbliche e pubblicità.

È in questa assenza di individualizzazione che il motivo di sviamento dalla causa tipica acquista consistenza. L'art. 30 è strumento di tutela della pianificazione e di prevenzione della trasformazione di fatto; ma se l'apparato consequenziale viene applicato, a distanza di decenni, senza contraddittorio e senza motivazione calibrata sul destinatario, esso rischia di mutare funzione, divenendo veicolo di una traslazione indiscriminata del costo dell'illecito sul proprietario finale, indipendentemente dalla sua effettiva rimproverabilità. In tal modo, la sequenza che dovrebbe operare come presidio del territorio finisce, in concreto, per assumere una connotazione sostanzialmente afflittiva, recessiva della certezza dei diritti (reali) e non governata da quel nucleo di garanzie che lo stesso ordinamento pretende quando l'incisione patrimoniale raggiunge il suo massimo grado.

In tale prospettiva assume particolare rilievo la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, 3 giugno 2024, n. 4955, che, con riferimento ad acquirenti sopravvenuti e in presenza di elementi "*normalizzanti*" quali l'atto pubblico e un titolo in sanatoria, ha affermato che la violazione delle garanzie partecipative assume un peso specifico proprio in ragione della peculiarità della posizione degli acquirenti sopravvenuti; e ha ribadito che la buona fede dell'attuale proprietario non può essere né presunta né esclusa aprioristicamente, ma deve essere accertata caso per caso, con onere motivazionale in capo all'Amministrazione, evidenziando altresì la carenza di una istruttoria specifica sulla posizione dei singoli.

Né, del resto, può essere condivisa una lettura eccessivamente semplificata del parametro di diligenza, quasi che l'acquirente sopravvenuto, per il solo fatto di avere acquistato un immobile in un'area poi qualificata come lottizzata abusivamente, debba considerarsi senz'altro posto in colpa per non avere personalmente ricostruito l'intera vicenda urbanistica e dominicale del compendio.

È ben vero che l'intervento del notaio non vale, di per sé, a “ripulire” l'originaria illegalità dell'immobile abusivo, né può convertirsi in una automatica garanzia di liceità dell'operazione; ma è altrettanto vero che non può pretendersi, in termini assoluti, che il comune cittadino, non esperto della materia urbanistica, sia in grado di svolgere in proprio complesse verifiche tecnico-giuridiche, specie quando l'acquisto abbia a oggetto non già un terreno nudo, ma un immobile trasferito con atto pubblico e inserito in una catena circolatoria da tempo consolidata e pubblicizzata. In tale prospettiva, la buona fede dell'acquirente sopravvenuto non può essere esclusa sulla base di una presunzione inversa di colpa, ma deve essere apprezzata in concreto, verificando se egli si sia affidato, in modo leale e non strumentale, a professionisti qualificati e a un assetto documentale che, per come esteriormente si presentava, fosse idoneo a ingenerare un ragionevole convincimento di regolarità; ferma restando, all'opposto, l'esclusione della buona fede quando emergano specifici elementi dai quali risulti che l'interessato aveva, o avrebbe potuto avere con l'ordinaria diligenza, una conoscenza effettiva o agevolmente accessibile della abusività dell'operazione. Ma proprio una simile verifica, nel caso di specie, non risulta essere stata in alcun modo compiuta dall'Amministrazione, la quale ha ommesso di interrogarsi in concreto sulla qualità dell'affidamento ingenerato da un acquisto formalizzato per atto pubblico e collocato in un contesto segnato, secondo la stessa prospettazione di parte e secondo gli atti, da pregresse domande e titoli di sanatoria.

Il Collegio ritiene che tale insegnamento, letto nella sua corretta portata, rafforzi l'esito del presente motivo. Anche qui, non si tratta di introdurre una categoria di immunità: si tratta di riconoscere che, quando l'azione pubblica si spinge verso l'esito massimo e investe soggetti sopravvenuti, l'Amministrazione deve svolgere un'istruttoria effettiva e rendere una motivazione individualizzata, senza potersi rifugiare nella neutralizzazione aprioristica dell'affidamento e della buona fede.

A tale conclusione conduce, del resto, anche la più recente elaborazione in tema di tutela dell'affidamento nei rapporti di diritto amministrativo, la quale ha chiarito che il privato può vantare una aspettativa giuridicamente rilevante alla stabilità della situazione favorevole ingenerata dall'azione amministrativa, purché essa sia ragionevole e incolpevole, e cioè non fondata su illegittimità rimproverabile né su una conoscenza attuale della precarietà del titolo. In questa prospettiva, l'affidamento non opera come fattore estintivo del potere pubblico, ma come criterio conformativo del suo esercizio, imponendo all'amministrazione – tanto più quando agisca a distanza di lungo tempo e con effetti sostanzialmente ablatori – di misurarsi in modo espresso con il tempo trascorso, con la qualità della posizione del destinatario e con il proprio precedente comportamento.

Una simile esigenza di individualizzazione risulta oggi ulteriormente confermata anche sul terreno, contiguo ma non sovrapponibile, della confisca urbanistica, nel quale la giurisprudenza costituzionale e convenzionale ha progressivamente escluso la legittimità di applicazioni automatiche e indifferenziate della misura reale, imponendo invece una verifica di proporzionalità calibrata sulle circostanze del caso concreto, sulla pertinenza dei beni effettivamente incisi, sulla possibile esistenza di soluzioni meno restrittive e, soprattutto, sulla qualità della posizione soggettiva dei terzi coinvolti (Cfr. Corte cost., n. 146/2021; Corte EDU, Grande Camera, G.I.E.M. s.r.l. e altri c. Italia, 28 giugno 2018). La stessa giurisprudenza di legittimità, del resto, pur muovendo da un'impostazione rigorosa in ordine ai doveri di informazione dell'acquirente, ha chiarito che questi non può essere considerato, per ciò solo, compartecipe del reato in via automatica, ma deve potere dimostrare di avere agito in buona fede, avendo adoperato la necessaria diligenza nell'adempimento dei doveri di informazione e conoscenza, dovendosi altresì tenere conto, sotto tale profilo, del comportamento tenuto dalla pubblica

amministrazione (Cfr. Cass. pen., sez. III, 3 dicembre 2020, n. 34365; Cass. pen., sez. III, 22 settembre 2009, n. 36844).

Ne consegue che, in presenza di un acquisto per atto pubblico, di una situazione circolatoria consolidata e di pregresse vicende amministrative idonee a ingenerare apparenza di regolarità, il provvedimento che intenda travolgere tale assetto non può arrestarsi alla mera constatazione dell'illegittimità originaria, ma deve dar conto, con motivazione puntuale, delle ragioni per cui l'interesse pubblico attuale alla rimozione dell'assetto debba prevalere, all'esito di un bilanciamento laico ed effettivo, sull'affidamento nel frattempo maturato. Proprio tale passaggio motivazionale risulta, nel caso di specie, del tutto carente.

È qui che la sentenza impugnata manifesta il proprio limite strutturale. Essa assume, in sostanza, che l'illecito lottizzatorio abbia carattere oggettivo e permanente (laddove invece si tratta, tecnicamente, di un illecito a effetti permanenti, come si dirà meglio infra) e trae da tale premessa la conclusione che l'affidamento e la buona fede, quand'anche sussistenti, non inciderebbero sulla legittimità del provvedimento. Ma così facendo, la sentenza compie un salto logico: dall'oggettività dell'accertamento ricava l'indifferenza della conseguenza massima, senza misurarsi con la distinzione, che il sistema impone, tra la ricostruzione del fenomeno e la giustificazione dell'esito ablatorio verso il destinatario concreto.

Dire che la buona fede non costituisce elemento costitutivo dell'illecito non equivale a dire che l'Amministrazione possa proiettare lo spossessamento verso un acquirente sopravvenuto senza una motivazione calibrata, soprattutto quando la vicenda venga ricondotta a un arco temporale remoto e quando siano invocate circostanze idonee a incidere sulla prevedibilità e sulla conoscibilità del rischio urbanistico. La vincolatività, in questo segmento, non è un sostituto dell'istruttoria e non è un surrogato della motivazione: è, semmai, la ragione per cui l'istruttoria e la motivazione devono essere tanto più rigorose, perché l'unico modo per evitare

che l'ablazione divenga automatismo è rendere verificabili i presupposti e la ragione dell'applicazione dell'esito più grave verso quel soggetto.

L'accoglimento di questo motivo si pone, inoltre, in rapporto di stretta coerenza con le ragioni di accoglimento procedimentale di cui si è già trattato: la compressione del contraddittorio endoprocedimentale ha inevitabilmente inciso sulla possibilità di acquisire elementi utili al vaglio di individualizzazione della posizione del destinatario; e tale lacuna istruttoria si riflette, con naturalezza, nel *deficit* motivazionale qui rilevato, che il Collegio non può ritenere fisiologico quando siano in gioco effetti potenzialmente ablatori.

10. Con il motivo II) dell'atto di appello, l'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui essa ha escluso la violazione dell'art. 18 della legge n. 47 del 1985 e, correlativamente, ha ritenuto legittima la contestazione di lottizzazione e la sequenza sanzionatoria ex art. 30 d.P.R. n. 380/2001 anche rispetto a fatti che – secondo la stessa prospettazione ricorrente, e secondo la ricostruzione fattuale che il TAR Sicilia assume come base del ragionamento – sarebbero radicati in un arco temporale anteriore all'entrata in vigore della legge del 1985.

La censura è fondata.

La sentenza impugnata, nel disattendere la doglianza, muove da un assunto che essa qualifica dirimente: la lottizzazione abusiva sarebbe un illecito permanente, il cui perfezionamento non si esaurirebbe in un momento storico determinato, ma si protrarrebbe "*fino a quando permane la trasformazione urbanistica illecita del territorio*"; da ciò il primo giudice ricava che l'applicazione della disciplina sopravvenuta (in particolare, quella introdotta con la l. n. 47/1985 e poi trasfusa nell'art. 30 del testo unico) non violerebbe l'irretroattività, giacché l'illecito sarebbe ancora "*in corso*" al momento dell'accertamento.

L'appellante contesta frontalmente questo passaggio, sostenendo che il giudice di *prime cure* avrebbe confuso la natura dell'illecito con la permanenza dei suoi effetti, così retrodatando o postdatando artificiosamente il momento consumativo della condotta tipizzata dall'art. 18 della l. n. 47/1985 e, in definitiva, legittimando l'applicazione di un apparato sanzionatorio sopravvenuto a fatti già esauriti.

Il Collegio ritiene che la censura colga nel segno e che il ragionamento del primo giudice, proprio per la sua portata generale, debba essere corretto con particolare nettezza, perché dal modo in cui viene governata l'intertemporalità dipende la legittimazione stessa dell'esito più grave nei confronti di soggetti sopravvenuti, perfino a distanza di decenni.

Il nodo non può essere sciolto con l'affermazione – pur suggestiva, ma in realtà atecnica – della “*permanenza*” dell'illecito come tale; occorre, invece, distinguere con rigore tra permanenza della condotta e permanenza degli effetti. È ben possibile, e talora fisiologico, che una determinata condotta illecita produca effetti destinati a protrarsi nel tempo. Ma da ciò non deriva automaticamente che la condotta resti “*in corso*” sino a quando gli effetti permangono. In termini più precisi: la permanenza degli effetti non è, di per sé, un criterio idoneo a traslare in avanti il momento consumativo dell'illecito, perché, se così fosse, la regola dell'irretroattività – e, più in generale, la stessa esigenza di prevedibilità dell'azione sanzionatoria – verrebbe svuotata in radice, potendo la sanzione sopravvenuta essere sempre applicata “*oggi*” a qualunque condotta di “*ieri*”, purché gli effetti siano ancora percepibili “*oggi*”.

Questa è la ragione per cui l'appellante richiama – con argomento che il Collegio reputa logicamente ineludibile – la distinzione classica tra reati (o illeciti) istantanei con effetti permanenti e condotte effettivamente permanenti. L'illecito può produrre un effetto permanente senza che ciò lo renda permanente; altrimenti, ogni fattispecie produttiva di effetti durevoli diverrebbe, per definizione,

“*permanente*”, con dissoluzione delle regole sulla consumazione e sull’intertemporalità.

Trasposto sul terreno della lottizzazione, questo significa che la “*trasformazione urbanistica illecita*”, pur potendo essa stessa protrarsi entro certi limiti nel tempo, può certamente lasciare tracce durature o perfino perpetue nell’assetto territoriale; ma la condotta tipizzata (materiale o negoziale) che realizza e completa il programma lottizzatorio resta un dato distinto, che deve essere individuato e collocato temporalmente con precisione, perché è la collocazione della condotta – e non la persistenza del suo risultato – a fondare la legittima applicazione dell’apparato sanzionatorio sopravvenuto.

Da questa distinzione discende, in modo pressoché inevitabile, la conseguenza che costituisce il cuore del motivo: le sanzioni amministrative non possono essere applicate retroattivamente a condotte lottizzatorie già esaurite prima della sua entrata in vigore, salvo che l’Amministrazione dimostri, con accertamento effettivo e non presuntivo, che la condotta tipizzata (gli atti negoziali o le opere e gli interventi che realizzano il programma) si sia protratta oltre la soglia temporale di entrata in vigore della disciplina sopravvenuta.

È in questo preciso senso che l’appellante invoca l’art. 1 della l. n. 689/1981, quale fondamento dell’irretroattività delle sanzioni amministrative, richiamando peraltro – e la circostanza non è affatto irrilevante – la giurisprudenza penale che, pur qualificando la lottizzazione come fattispecie “*progressiva nell’evento*”, collega la cessazione della permanenza alla cessazione dell’attività edificatoria e al compimento dell’ultimo atto integrante la condotta illecita, e non già alla mera persistenza del risultato urbanistico (Cfr. Cass. pen. 7404/2021; Id. 32889/2021; Id. 12459/2021).

Il Collegio non è chiamato, in questa sede, a importare nel giudizio amministrativo categorie penalistiche in modo meccanico. Tuttavia, il ragionamento che sta a valle

di tali richiami è, sul piano logico-giuridico, certamente ineludibile: una fattispecie “*progressiva*” giunge a compimento quando si compie l’ultima fra le condotte che integrano il programma, non quando si percepiscono ancora, a distanza di decenni, le conseguenze del programma già compiuto. Diversamente, si trasformerebbe la progressività dell’evento in un’illimitata proiezione nel futuro della consumazione, con gli effetti distorsivi, soprattutto in materia sanzionatoria, cui tale equivoco non raramente ha condotto.

Il motivo II) assume una specificità ulteriore che il Collegio non può trascurare.

L’appellante evidenzia, con argomento che non è meramente assertivo, che la sentenza impugnata, pur muovendo da una ricostruzione fattuale che colloca l’attività materiale e negoziale nella fase anteriore alla l. n. 47/1985, reputa tale circostanza “*irrilevante*” per la sola ragione della presunta permanenza dell’illecito lottizzatorio. Ed è proprio qui che si annida l’illogicità manifesta denunciata: se l’attività tipica si è completamente esaurita prima della sopravvenienza normativa, almeno nel vigente assetto costituzionale la permanenza degli effetti non può essere ritenuta idonea, da sola, a convertire una condotta esaurita in una condotta “*ancora in corso*”, perché ciò equivale, in sostanza, a costruire una retroattività non dichiarata, ma concettualmente inevitabile.

È, dunque, la chiave concettuale a essere controversa: non un dettaglio, ma il criterio stesso di “*ponte*” tra un fatto pre-1985 e un apparato sanzionatorio post-1985.

Vi è, inoltre, un aspetto che rafforza ulteriormente la fondatezza del motivo II) e che si innesta coerentemente sull’accoglimento del motivo procedimentale già esaminato.

Il primo giudice risolve l’intertemporalità postulando, in via generale, la permanenza dell’illecito sino al ripristino della legalità urbanistica. Ma una simile impostazione, oltre a confondere condotta ed effetti, finisce per degradare la

dimensione temporale a variabile irrilevante, quasi che l'Amministrazione non fosse tenuta a individuare l'ultimo atto tipico, il momento di compimento del programma e la collocazione temporale della sequenza lottizzatoria. E tuttavia, proprio perché nel caso concreto la vicenda è presentata come risalente e ricostruita per indici, la determinazione del “*quando*” non può essere considerata un corollario: è elemento costitutivo dell'accertamento e presupposto della corretta applicazione del regime normativo.

In un procedimento privo di contraddittorio endoprocedimentale, e quindi privo dell'apporto dell'interessato su circostanze storiche e documentali diacroniche, risulta ancor più evidente che l'Amministrazione non poteva legittimamente ritenere “*scontato*” il nesso tra fatti pre-1985 e apparato sanzionatorio post-1985. È, dunque, anche per questa ragione che l'intertemporalità non può essere neutralizzata da una formula generale: l'esigenza di istruttoria completa e partecipata si manifesta qui nella sua funzione più concreta, perché è proprio l'istruttoria a consentire di individuare se vi sia stata, e quando vi sia stata, una condotta lottizzatoria rilevante sotto il vigore della disciplina del 1985.

11. Con il motivo III) dell'atto di appello, l'appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata per non avere colto una contraddizione strutturale dell'azione amministrativa: il Comune, dopo avere per decenni tollerato e poi, per quanto risulta, “*normalizzato*” parte dell'edificazione tramite concessioni in sanatoria e strumenti interni di “*recupero edilizio*”, avrebbe mantenuto formalmente inalterata la qualificazione urbanistica dell'area come zona agricola (verde agricolo del P.R.G. adottato nel 1980 e approvato nel 1983) e, a distanza di tempo, avrebbe fondato proprio su tale qualificazione – ritenuta dall'appellante ormai inattuale e comunque non più corrispondente alla realtà insediativa – la contestazione di lottizzazione abusiva, prefigurando la sequenza dell'art. 30 sino all'esito più grave.

Nella prospettazione dell'appellante, questa impostazione sarebbe viziata sotto un duplice profilo: da un lato, perché l'ordinamento, con il combinato disposto degli artt. 29 e 35, comma 13, della legge n. 47 del 1985, e dell'art. 2, comma 54, della legge n. 662 del 1996, avrebbe predisposto un meccanismo speciale di recupero e riordino urbanistico dei nuclei abusivi (sanati o in corso di sanatoria), imponendo all'Amministrazione un dovere di “*definizione*” e riassetto mediante strumenti di pianificazione (piano di recupero/variante), dovere che non risulterebbe adempiuto; dall'altro lato, perché la scelta di attivare oggi l'apparato ablatorio dell'art. 30, invece di misurarsi con quell'obbligo di riordino e con la realtà consolidata dell'insediamento, si risolverebbe in un esercizio del potere non coerente con la causa tipica, viziato da difetto di istruttoria e motivazione, illogicità manifesta, contraddittorietà con precedenti atti dello stesso Comune e disparità di trattamento.

Il motivo è fondato.

La sentenza impugnata ha respinto la censura richiamando, in termini generali, l'assunto per cui non esisterebbe alcun obbligo per l'Amministrazione di predisporre una variante urbanistica “*per sanare*” situazioni di abusivismo diffuso, assumendo, così, che la doglianza si risolva nella pretesa di costringere il Comune a legittimare *ex post*, mediante pianificazione, una situazione di fatto abusiva.

È proprio qui che, ad avviso del Collegio, la decisione di primo grado non coglie il nucleo reale della censura e finisce per sovrapporre piani distinti.

L'appellante non pretende – e il Collegio non potrebbe in alcun modo affermare – un generale obbligo della pubblica amministrazione di “*sanare*” l'abusivismo mediante varianti *ad hoc*, quale forma di pianificazione piegata alla mera regolarizzazione indiscriminata dell'illegale. La censura, invece, muove da un diverso presupposto: l'ordinamento, in presenza di nuclei abusivi residenziali sanati o in corso di sanatoria, non lascia la situazione sospesa in un limbo, né rimette

integralmente alla discrezionalità dell'ente se e quando affrontare il riordino urbanistico; esso predispone, al contrario, un meccanismo speciale di definizione e recupero, nel quale la sanatoria dei singoli manufatti e il riassetto urbanistico dell'area devono essere raccordati, proprio per evitare che la “normalizzazione” edilizia resti priva di copertura urbanistica e che l'insediamento di fatto permanga senza disciplina di insieme.

È in questa prospettiva che l'atto di appello richiama, con argomentazione ampia, gli artt. 29 e 35, comma 13, della legge n. 47 del 1985, nonché l'art. 2, comma 54, della legge n. 662 del 1996, sottolineando che tali disposizioni – lette unitariamente – costruiscono un vero e proprio obbligo di “definizione” dei nuclei abusivi sanati o in corso di sanatoria mediante variante/piano di recupero, con previsione persino di un meccanismo sostitutivo regionale mediante commissario *ad acta* in caso di inadempienza. In questa cornice, la doglianza non è la pretesa di una variante che “legittimi tutto”, bensì la denuncia di una azione amministrativa che, dopo avere condonato singoli manufatti e dopo avere lasciato consolidare per decenni l'insediamento, continua a trattare l'area come “verde agricolo” formalmente immutato e, facendo leva su tale formalità, attiva la sequenza ablatoria dell'art. 30, invece di misurarsi con il dovere di riordino che la legge appresta proprio per i nuclei sanati.

L'atto di appello insiste, inoltre, su un profilo che, nel presente giudizio, assume un rilievo tutt'altro che secondario: il Comune avrebbe motivato la contestazione assumendo che la presunta lottizzazione ricadrebbe in zona “E – verde agricolo” del P.R.G. adottato nel 1980 e approvato nel 1983. Ma, al contempo, la stessa ricostruzione dell'appellante – che trova riscontro nel fatto storico, ampiamente noto e non controverso, dell'intenso abusivismo edilizio che ha inciso su ampie porzioni del territorio nel medesimo periodo – evidenzia che quell'inquadramento urbanistico, per come viene utilizzato oggi, rischia di operare come una

“*cristallizzazione formale*” di un assetto non più attuale, perché la zona sarebbe da tempo urbanizzata di fatto.

Il Collegio non è chiamato, in questa sede, a sostituirsi al pianificatore, né a dichiarare “*l'inattualità*” del P.R.G. in termini astratti. Ma il problema che qui viene in rilievo è più preciso e giuridico: l'Amministrazione non può pretendere di fondare, senza ulteriore approfondimento, la proiezione di una misura potenzialmente ablatoria su una qualificazione urbanistica che – secondo quanto dedotto, e secondo quanto emerge dalla stessa vicenda – è stata nei decenni attraversata da condotte pubbliche idonee a rivelare una diversa rappresentazione dell'area, segnatamente mediante il rilascio di concessioni in sanatoria e la gestione dell'abusivismo attraverso strutture e strumenti interni di recupero.

In altri termini, la contraddizione denunciata non consiste nell'assenza di una “*variante-sanatoria*” generalizzata; consiste nel fatto che, dopo aver riconosciuto e trattato come sanabili singoli manufatti insistenti nel medesimo nucleo, l'Amministrazione continui a considerare la zona come se fosse rimasta, ininterrottamente e senza fratture, un'area agricola in senso tecnico, facendo discendere da tale premessa l'intera sequenza dell'art. 30, senza dar conto del raccordo – doveroso e non rimettibile a motivazioni stereotipate – tra l'attività di condono e l'assetto urbanistico complessivo.

Il punto, sul piano giuridico, è allora il seguente.

L'atto di appello richiama un orientamento secondo cui le opere realizzate nell'ambito di una lottizzazione abusiva non possono essere sanate se non previa valutazione globale dell'attività lottizzatoria mediante il meccanismo speciale di cui agli artt. 29 e 35, comma 13, l. n. 47/1985, ossia previa adozione di variante dello strumento urbanistico, richiamando arresti del Consiglio di Stato e ulteriori pronunce che ribadiscono la necessità di una valutazione globale dell'attività lottizzatoria secondo il combinato disposto delle norme citate (Cfr. Cons. Stato,

Sez. IV, 31 agosto 2016, n. 3739, con richiamo anche a Cass. pen. n. 9982/2007). Al di là della forza persuasiva dei singoli precedenti, ciò che conta, per il Collegio, è la trama di sistema che l'appellante mette in luce: la sanatoria dei singoli manufatti, in presenza di nuclei abusivi, non può restare scollegata dal riordino urbanistico, perché altrimenti si creerebbe una frattura insanabile tra legalità edilizia "*puntuale*" e legalità urbanistica "*di insieme*".

In questa cornice, la censura dell'appellante acquista consistenza: se l'Amministrazione ha rilasciato concessioni in sanatoria in relazione a immobili ricadenti nel medesimo nucleo, e se ha trattato quella porzione di territorio in termini tali da ammettere la sanabilità edilizia dei manufatti, diviene particolarmente oneroso – sul piano della coerenza dell'azione amministrativa e della motivazione – sostenere, a distanza di decenni, che l'intero contesto debba essere ricondotto, senza ulteriori mediazioni, al paradigma della lottizzazione in zona agricola, prefigurando demolizioni e acquisizioni di massa, e facendo leva su una classificazione urbanistica che, nella prospettiva di parte, sarebbe stata da tempo superata dalla realtà insediativa.

Nel motivo in esame l'appellante invoca anche la contraddittorietà con precedenti provvedimenti della stessa Amministrazione e la disparità di trattamento, segnatamente in relazione al rilascio di concessioni in sanatoria nel medesimo contesto territoriale.

Il Collegio osserva che, in una materia così connotata, tali profili non vanno letti come argomento moralistico: "*il Comune ha condonato, dunque non può reprimere*". Non è questo il punto. Il punto è che, quando l'Amministrazione abbia in precedenza riconosciuto la sanabilità di singole opere e abbia gestito l'area con strumenti e strutture di recupero, essa deve rendere trasparente e non contraddittorio il passaggio logico che conduce, oggi, a qualificare la medesima area come sede di lottizzazione abusiva in zona agricola e a prefigurare misure ablatorie; deve

spiegare perché le sanatorie non abbiano rilievo alcuno, non già sul piano dell'accertamento astratto dell'illecito (che resta possibile), ma sul piano della coerenza del proprio agire e della giustificazione dell'esito massimo, soprattutto verso terzi sopravvenuti. Se tale raccordo manca, non si è in presenza di un mero dissenso di merito: si è in presenza di un difetto di motivazione e di un eccesso di potere per contraddittorietà e disparità, nella forma tipica dell'incoerenza e irrazionalità dell'azione amministrativa.

12. Con il motivo IV) dell'atto di appello, l'appellante censura la sentenza impugnata per difetto assoluto di motivazione nella parte in cui il primo giudice non avrebbe esaminato il quarto motivo del ricorso introduttivo, avendo invece ricondotto al “*quarto motivo*” una censura diversa (quella procedimentale) e avendo altresì attribuito al “*quinto motivo*” una doglianza non proposta, con conseguente omissione dell'analisi della censura effettivamente svolta e, in definitiva, con compressione del dovere di dare risposta alle specifiche deduzioni di parte.

Il motivo è fondato.

Il Collegio non può non rilevare, *in limine*, che la sentenza impugnata presenta un'evidente frattura interna tra la ricostruzione dei motivi di ricorso e l'effettivo esame delle doglianze.

Da un lato, nella parte narrativa, il primo giudice riferisce che, “*con il quarto motivo*”, il ricorrente avrebbe denunciato la violazione del giusto procedimento amministrativo perché il Comune avrebbe emesso il provvedimento senza comunicazione di avvio; ma, dall'altro lato, nella parte motiva, lo stesso giudice giunge persino ad affermare – con una formulazione che, già sul piano letterale, risulta incongrua – che “*con il quarto motivo il ricorrente sostiene altresì la legittimità del provvedimento impugnato sotto il profilo procedimentale*”, lamentando poi la mancata comunicazione di avvio; e, subito dopo, “*respinge*” tale quarto motivo richiamando la natura vincolata del potere esercitato.

Né si tratta dell'unico “*scarto*”: la sentenza, infatti, prosegue attribuendo al “*quinto motivo*” una censura incentrata sull'eccessiva gravosità dell'acquisizione gratuita e della demolizione, con riguardo alla posizione di acquirente in buona fede, censura che l'appellante contesta di avere in realtà mai articolato nei termini in cui è stata rappresentata.

Orbene, al di là di ogni questione nominalistica sulla numerazione, il problema è sostanziale e investe un presidio essenziale del giudizio: la sentenza deve dare conto, con motivazione effettiva, delle censure proposte e deve fornire una risposta pertinente, riconoscibile e controllabile. Quando, invece, la decisione “*scambia*” l'oggetto delle doglianze, e in tal modo finisce per esaminare una censura come se fosse un'altra, ciò produce un duplice effetto patologico: da un lato, la risposta resa dal giudice non si sovrappone alla domanda di annullamento e alle ragioni dedotte; dall'altro, la censura realmente proposta rimane priva di esame, con conseguente difetto di motivazione che nella specie, per ampiezza e incidenza, non può essere degradato a mera imperfezione redazionale.

Il Collegio ritiene, pertanto, che il motivo IV) colga una criticità reale della sentenza impugnata. La decisione di primo grado, nel suo impianto, non offre una risposta effettiva al quarto motivo di ricorso così come delineato nell'atto introduttivo e riproposto in appello; e ciò integra un vizio che, nel processo amministrativo, si pone in tensione con il dovere di motivazione e con la regola della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, presidî non eludibili del giudizio di legittimità.

Accertato il *deficit* motivazionale, il Collegio ritiene nondimeno opportuno – anche in ragione dell'esito complessivo della presente decisione e della delicatezza della materia – non arrestare l'analisi al rilievo “*cassatorio*”, ma procedere allo scrutinio della censura.

Il Collegio ritiene che la censura omessa non fosse affatto marginale e che, scrutinata nel merito, confermi quanto già emerso nei motivi precedenti: la lottizzazione non può essere governata con automatismi che espellano dal ragionamento il tempo, gli atti di sanatoria e i meccanismi normativi di recupero; né, soprattutto, può essere legittimata la proiezione dell'apparato dell'art. 30 verso l'esito più grave, a distanza di decenni e verso soggetti sopravvenuti, mediante proposizioni assolute (*“non sanabilità tramite condono delle singole unità”*, *“illecito permanente sino al ripristino”*) utilizzate come clausole di chiusura motivazionale, anziché come punti di partenza di un accertamento e di una motivazione individualizzati e verificabili.

13. Dalle considerazioni che precedono emerge che i motivi sono fondati e, pertanto, l'appello proposto deve essere accolto, con gli effetti annullatori di cui in dispositivo.

Gli ambigui orientamenti giurisprudenziali riscontrabili in argomento inducono a compensare le spese del doppio grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello n.g.r. 459 del 2025, come in epigrafe proposto, lo accoglie

e per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, annulla i provvedimenti impugnati in prime cure.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Sebastiano Di Betta**

**IL PRESIDENTE**

**Ermanno de Francisco**

**IL SEGRETARIO**