

Pubblicato il 02/03/2023

N. 02217/2023REG.PROV.COLL.

N. 02474/2018 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2474 del 2018, proposto da Maurizio Cipolletta, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Fimiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Napoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Andreottola, Fabio Maria Ferrari e Gabriele Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Quarta) n. 04151/2017, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 febbraio 2023 il Consigliere Lorenzo Cordi e udita l'avvocato Cristina Amidani in sostituzione dell'avv. Gabriele Romano;
Lette le conclusioni rassegnate dalle parti;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il sig. Maurizio Cipolletta proponeva appello avverso la sentenza n. 4151/2017 con la quale il T.A.R. per la Campania – sede di Napoli ha respinto il ricorso R.G. n. 5018/2015, proposto per l'annullamento del provvedimento prot. n. 55/a del 15.01.2015 con cui il Comune di Napoli aveva disposto la sospensione della lottizzazione dell'area ubicata in zona Pianura, sita in Napoli, via Vicinale Soffritto, nn. 53-55-62, in relazione alla particella n. 995 (*ex* 702) del foglio n. 44 del N.C.T.
2. L'appellante agisce in qualità di proprietario di tale particella, rientrante in un'ampia area abusivamente lottizzata a seguito di occupazione e mutamento di destinazione da parte della società Casale de Padeira per la costruzione del complesso turistico-residenziale "*Casale de Padeira*".
3. Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado il Sig. Cipolletta ha dedotto l'illegittimità del provvedimento impugnato:
 - i) per carenza di istruttoria e di motivazione, ritenendo non addotte ragioni sufficienti a dimostrare una lottizzazione negoziale in quanto il frazionamento era avvenuto nel 1994 a seguito di divisione dei beni del sig. Giuseppe Cipolletta (padre dell'odierno appellante), senza far riferimento alla realizzazione di opere edili né di urbanizzazione;
 - ii) per contrarietà ai principi e alle regole in tema di espropriazione, ritenendo la misura una illegittima ablazione del bene nonostante la mancanza di responsabilità nella realizzazione degli abusi;

iii) per omessa valutazione delle osservazioni presentate che il provvedimento aveva considerato non pervenute.

4. Si era costituito nel giudizio di primo grado il Comune di Napoli chiedendo di respingere il ricorso in quanto infondato.

5. Il T.A.R. per la Campania ha respinto il ricorso osservando che:

i) era infondato il primo motivo, in quanto la lottizzazione abusiva materiale e formale del territorio era stata accertata da diverse sentenze del giudice penale anche in riferimento ad altre particelle della medesima area; inoltre, l'istruttoria condotta dall'Amministrazione comunale aveva fatto emergere una serie di circostanze (quali, l'estensione dell'area e l'unitaria destinazione funzionale delle opere realizzate) atte a comprovare ragionevolmente l'illecita lottizzazione c.d. mista, consistente nella trasformazione progressiva di un terreno non edificabile, in quanto posto in area vincolata, mediante un intreccio di attività materiali e giuridiche di trasformazione urbanistica; dagli atti di causa risultava, pertanto, provato l'inserimento della particella di proprietà del Sig. Cipolletta all'interno del complesso turistico-residenziale abusivo "*Casale da Padeira*", senza che potesse assumere rilievo alcuno la circostanza che, negli originari atti di frazionamento, non fosse menzionata l'intenzione di edificare;

iii) era infondato il secondo motivo di ricorso relativo all'assenza di colpa del Sig. Cipolletta rispetto al fatto illecito commesso da terzi, poiché l'effetto acquisitivo al patrimonio comunale si realizzava automaticamente decorsi 90 giorni dal provvedimento di sospensione della lottizzazione, ai sensi dell'art. 30, comma 7, del D.P.R. n. 380/2001; inoltre, in applicazione dei principi della C.E.D.U. elaborati in materia di confisca urbanistica, era sufficiente a determinare il suddetto effetto la sussistenza di "*profili di colpa*" in capo al proprietario del fondo sul quale la misura sanzionatoria veniva ad incidere, e tali profili risultavano evidenti nel caso di specie stante l'estensione e l'impatto della lottizzazione in esame rispetto allo stato dei

luoghi, dal momento che la particella n. 995 (*ex* 702) era utilizzata per realizzare una delle vie principali di collegamento tra la via pubblica e le varie strutture del complesso abusivo; tali opere erano, altresì, realizzate in data antecedente (a partire dall'aprile 2007) rispetto alla data di acquisto del sig. Cipolletta (2009) che, tuttavia, solo nel 2013 presentava apposita denuncia alle autorità competenti; doveva, quindi, ravvisarsi la colpa del Sig. Cipolletta per l'omessa vigilanza rispetto a quanto realizzato nell'area di proprietà;

iii) era infondato il terzo motivo relativo alla violazione delle garanzie partecipative, non dovendosi interpretare la previsione di cui all'art. 7 della L. n. 241/90 in senso meramente formalistico, e, quindi, non potendosi invalidare il provvedimento in mancanza di indicazioni circa le circostanze che l'omessa partecipazione al procedimento avrebbe precluso di indicare.

6. Il Sig. Cipolletta ha articolato tre motivi di ricorso in appello.

6.1. Con il primo motivo ha dedotto l'erroneità della sentenza impugnata in relazione al capo con il quale era respinta la prima censura articolata nel giudizio di primo grado. L'appellante ha osservato come:

i) la circostanza che il complesso "*Casale de Padeira*" integrasse un'attività di lottizzazione abusiva non escludeva la legittimità del frazionamento del 1994 da cui aveva avuto origine la particella di proprietà, tenuto conto anche della mancanza di volontà di realizzare strutture edilizie;

ii) non potesse imputarsi allo stesso la volontà di realizzare un'attività di lottizzazione materiale ai sensi dell'art. 30 del D.P.R. 380/2001 che era, invece, conseguenza dello sconfinamento abusivo da parte dell'adiacente complesso immobiliare abusivo sulla gran parte del fondo di sua proprietà.

6.2. Con il secondo motivo ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha respinto la censura relativa alla violazione delle norme anche sovranazionali a tutela del diritto di proprietà. Inoltre, l'appellante ha evidenziato la

carenza di colpa non potendosi configurare un concorso nell'illecito e dovendosi considerare la mancanza di disponibilità dell'area.

6.3. Con il terzo motivo il Sig. Cipolletta ha dedotto l'erroneità della reiezione della censura inerente la violazione delle regole a tutela della partecipazione procedimentale.

7. Si è costituito in giudizio il Comune di Napoli chiedendo di dichiarare il ricorso in appello inammissibile, o, comunque, infondato.

8. In vista dell'udienza pubblica del 16.2.2023 il solo Comune di Napoli ha depositato memoria difensiva. All'udienza del 16.2.2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Procedendo alla disamina del primo motivo di ricorso in appello il Collegio ne decreta l'infondatezza in base alle seguenti ragioni.

10. Preliminarmente, giova richiamare i principi di diritto espressi dalla giurisprudenza amministrativa in materia di lottizzazione abusiva.

10.1. Alla stregua di quanto precisato dalla Sezione (Consiglio di Stato, Sez. VI, 28 luglio 2017, n. 3788), di regola, la lottizzazione abusiva ricorre:

i) qualora si utilizzi un suolo libero realizzandovi, in via contemporanea o successiva, una pluralità di edifici a scopo residenziale, turistico o industriale, che postulino l'esecuzione di opere di urbanizzazione, primaria o secondaria, occorrenti per le necessità dell'insediamento;

ii) qualora, pur in presenza di opere di urbanizzazione già esistenti, non si tenga conto della necessità di attuare le previsioni dello strumento urbanistico generale attraverso una pianificazione intermedia adeguata al nuovo intervento;

iii) qualora l'intervento, per le sue connotazioni oggettive, sia in radice precluso, in quanto contrastante con previsioni di zonizzazione o di localizzazione dello strumento generale di pianificazione, non modificabili neppure da piani urbanistici attuativi (cfr., inoltre, Cassazione penale, Sez. III, 23 dicembre 2013, n. 51710).

10.2. La Sezione ha evidenziato, inoltre, come “*l'interesse violato dall'illecito in esame [sia] quello di garantire un ordinato sviluppo urbanistico del tessuto urbano, in coerenza con le scelte pianificatorie dell'amministrazione, espresse nel piano urbanistico generale, di regola, non attuabili mediante il diretto rilascio di permessi di costruire agli interessati, ma richiedenti l'intermediazione di uno strumento ulteriore, rappresentato dai piani attuativi*” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 agosto 2022, n. 6779). La lottizzazione abusiva sottrae, quindi, all'Amministrazione il proprio potere di pianificazione, realizzando insediamenti in potenza privi dei servizi e delle infrastrutture necessari al vivere civile; il che rappresenta una delle principali cause del degrado urbano e dei gravi problemi sociali che ne derivano (Consiglio di Stato, sez. VI, 19 luglio 2021, n. 5403).

10.3. La lottizzazione abusiva, in particolare, si può realizzare con due modalità alternative, configurandosi:

i) una lottizzazione “*materiale*”, consistente nella realizzazione, anche nella sola fase iniziale, di opere che comportino un'abusiva trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni in violazione degli strumenti urbanistici;

ii) una lottizzazione “*negoziale*”, ovvero “*cartolare*”, allorquando la trasformazione avvenga tramite atti negoziali che determinino un frazionamento del terreno in lotti tali da denunciare in modo inequivoco la destinazione a scopo edificatorio.

10.4. La fattispecie lottizzatoria può consolidarsi innanzitutto nella veste di c.d. lottizzazione materiale o sostanziale, che si realizza attraverso l'avvio non autorizzato di opere finalizzate alla trasformazione urbanistica di terreni in zona non adeguatamente urbanizzata in violazione della disciplina a quest'ultima impartita dalla legislazione e dagli strumenti pianificatori. In particolare, siffatti interventi devono risultare globalmente apprezzabili in termini di trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, di aggravio del relativo carico insediativo e, soprattutto, di pregiudizio per la potestà programmatica attribuita all'amministrazione; devono, dunque, valutarsi alla luce della *ratio* dell'art. 30 del D.P.R. n. 380 del 2001, il cui bene

giuridico tutelato risiede nella necessità di salvaguardare la potestà programmatoria amministrativa, nonché la connessa funzione di controllo, posta a garanzia dell'ordinata pianificazione urbanistica, del corretto uso del territorio e della sostenibilità dell'espansione abitativa in rapporto agli standard apprestabili (Consiglio di Stato, sez. II, 27 agosto 2021, n. 6060).

10.4.1. L'illecito costituito dalla lottizzazione abusiva, in altri termini, si traduce nel compimento di qualsiasi tipo di opera in concreto idonea a stravolgere l'assetto del territorio preesistente ed a realizzare un nuovo insediamento abitativo e, pertanto, a determinare sia un concreto ostacolo alla futura attività di programmazione del territorio (che viene posta di fronte al fatto compiuto), sia un nuovo e non previsto carico urbanistico (Consiglio di Stato, Sez. II, 20 maggio 2019, n. 3215).

10.5. Con riferimento alla lottizzazione c.d. “*cartolare*”, la fattispecie è ravvisabile allorquando la trasformazione del suolo sia predisposta mediante il frazionamento e la vendita - ovvero mediante atti negoziali equivalenti - del terreno frazionato in lotti, i quali, per le loro oggettive caratteristiche - con riguardo soprattutto alla dimensione correlata alla natura dei terreni ed alla destinazione degli appezzamenti considerata sulla base degli strumenti urbanistici, al numero, all'ubicazione o all'eventuale previsione di opere di urbanizzazione - rivelino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio degli atti adottati dalle parti (*cf.*: Consiglio di Stato, Sez. IV, 13 maggio 2011, n. 2937).

10.5.1. Ai fini dell'accertamento della sussistenza di una lottizzazione abusiva “*cartolare*” non è, peraltro, sufficiente il mero riscontro del frazionamento del terreno collegato a plurime vendite, ma è richiesta anche l'acquisizione di un sufficiente quadro indiziario dal quale sia oggettivamente possibile desumere, in maniera non equivoca, la destinazione a scopo di edificazione perseguito mediante gli atti posti in essere dalle parti. Ne deriva che l'attività negoziale avente ad oggetto il frazionamento e il trasferimento di appezzamenti di terreno rileva quale indizio di

un intento che deve trovare conferma anche in altre circostanze che rendano evidente la non equivocità del fine della futura edificazione, rilevando al riguardo la sussistenza di circostanze fattuali certe e univoche, che confermino che l'attività posta in essere è propedeutica alla realizzazione di un abuso o alla trasformazione del suolo a fini edificatori (*cfr.*: Consiglio di Stato, Sez. II, 17 maggio 2019, n. 3196).

10.6. La giurisprudenza ha poi delineato anche la cd. lottizzazione mista, caratterizzata dalla compresenza delle attività materiali e negoziali individuate dalla predetta norma, consistente nell'attività negoziale di frazionamento di un terreno in lotti e nella successiva edificazione dello stesso (*cfr.* Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 luglio 2021, n. 5403).

11. Declinati i principi esposti al caso di specie si osserva come la documentazione versata in atti consenta di ritenere integrati i presupposti per ritenere che il complesso denominato “*Casale de Padeira*” costituisca un’abusiva, accertata anche dalle diverse sentenze penali relative alla vicenda (*cfr.*, in particolare, Cassazione penale, Sez. III, 17 dicembre 2013, n. 50931). In particolare, dalle evidenze in atti risulta integrata una lottizzazione mista, attuata mediante un intreccio di attività giuridiche e materiali, caratterizzate da progressivi atti di frazionamento realizzati tra il 1994 e il 2003, e cessioni di terreni che, a seguito della realizzazione di attività edificatoria su diversi dei lotti frazionati (strade, parcheggi, aree di ricreazione, piscine, edifici realizzati a scopo turistico ricettivo e residenziale) hanno determinato una trasformazione dell’assetto urbanistico del territorio all’interno di un’area di vaste dimensioni.

11.1. In relazione alla specifica situazione della particella di proprietà dell’appellante (n. 995, *ex* 702, del C.C.T., foglio 44), si osserva che il suo assetto attuale deriva dal frazionamento dell’originaria particella n. 56 del medesimo foglio in quattro distinte particelle. La particella in esame risulta, inoltre, in gran parte inserita all’interno della vasta struttura abusiva, risultando realizzata su parte di essa una porzione del viale

di accesso che conduce alle diverse strutture appartenenti al complesso ricettivo “*Casale de Padeira*”, oltre che alcune zone “a verde”. In sostanza, le particelle coinvolte nella lottizzazione di via vicinale Soffritto, 53, 55 e 62 - ricadenti sui fogli di mappa contigui, 44 e 46 - sono funzionali al complesso immobiliare denominato “*Casale la Padeira*” che si sviluppa da nord a ovest da sud ad est racchiudendo le particelle (76, 312, 313, 314, 315, 316, 387, 596, 995 (*ex* 702), 980 (*ex* 717), 981 (*ex* 718) 996, (*ex* 719), 997 (*ex* 720) e parte della 387 (riportate nel foglio di mappa n. 44), nonché le particelle 489, 490, 258, 447, 448, 342, 345, 341, 898, 897, 573, 453, 455, 381, 471, 459, 458, 470, 542 e 469 (riportate nel foglio di mappa n. 46).

11.2. Inoltre, dalla documentazione in atti risulta che, fra il 1994 ed il 2003, erano realizzati una serie di frazionamenti, tra i quali, in data 11.4.1994, il frazionamento della particella madre, n. 56, in 4 particelle, da cui era scaturita la particella 702 (ora 995). Oltre a tali frazionamenti, l'intento lottizzatorio si è consolidato con una serie di rilevanti attività materiali, essendo stata accertata l'esecuzione di opere, sia di recente realizzazione, sia di completamento di quelle già esistenti. Tali opere costituiscono, nel loro insieme, un unico complesso immobiliare servito da nove accessi carrabili e nove pedonali, delimitato da una recinzione senza soluzione di continuità, e costituito da immobili con le medesime caratteristiche strutturali e architettoniche.

11.3. A tale contesto unitario non è estranea la particella di proprietà dell'appellante atteso che, come già evidenziato, la “*strada di collegamento*” (e lo stesso frazionamento) è oggettivamente parte del complesso immobiliare. Si tratta, quindi, di particella che si inserisce nel complesso della lottizzazione realizzata.

11.4. In ragione di quanto esposto non è possibile condividere la tesi dell'appellante che muove dall'erroneo presupposto di “*isolare*” le vicende di tali particella dall'intero contesto; al contrario, la verifica dei presupposti di una lottizzazione non può che avvenire in ragione delle complessive attività realizzate e, nel caso di specie, dei

progressivi atti materiali e negoziali che conducono alla situazione accertata dal Comune. Infatti, secondo la consolidata e condivisibile giurisprudenza della Sezione, la lottizzazione abusiva di cui all'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001 va apprezzata avuto riguardo al complesso delle attività materiali e negoziali in concreto poste in essere, onde accertare se le stesse, unitariamente – e non già atomisticamente considerate – siano idonee a stravolgere l'assetto del territorio; si afferma, in tal senso che, *“la lottizzazione abusiva è un fenomeno unitario che prescinde dalla consistenza delle singole opere di cui si compone e assume rilevanza giuridica per l'impatto che determina sul territorio interferendo con l'attività di pianificazione, conservazione dei valori paesistici e ambientali, dotazione e dimensionamento degli standard, di modo che la diversa conformazione materiale che deriva dall'attività di lottizzazione, se non rimossa, da un lato impedisce la realizzazione del diverso progetto urbanistico stabilito dagli organi preposti al governo del territorio, dall'altro impone l'adeguamento delle infrastrutture esistenti o la realizzazione di nuove per far fronte al carico urbanistico derivante dalla lottizzazione”* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2023, n.1051).

11.5. Dello stesso avviso risulta la giurisprudenza penale secondo la quale, al fine di valutare l'incidenza sull'assetto del territorio di un intervento edilizio consistente in una pluralità di opere, è necessaria una valutazione globale delle stesse. I singoli interventi non possono cioè essere presi in considerazione in modo *“atomistico”* e frazionato, ma devono essere valutati nel loro quadro di insieme, evidenziando il nesso funzionale che li accomuna e l'effettiva portata dell'operazione (Cassazione penale, Sez. III, 14 ottobre 2020, n. 28495).

11.6. In ragione di quanto esposto risulta non condivisibile la censura inerente alla genericità e collettività del provvedimento impugnato, alla mancata differenziazione delle varie posizioni dei proprietari delle aree, all'estraneità dell'appellante all'attività abusiva posta in essere da altri.

11.6.1. Come chiarito in precedenza, difatti, il riscontro di una fattispecie di lottizzazione abusiva impone una lettura d'insieme delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie del territorio effettuate a danno dell'ordinaria programmazione urbanistica riservata al Comune e la circostanza che le posizioni dei singoli siano state accomunate nell'ambito di un unico provvedimento deriva, non già da un difetto di istruttoria, ma proprio dalla natura unitaria della fattispecie della lottizzazione abusiva. Come già evidenziato, infatti, il bene giuridico protetto dalla predetta norma, quindi, non è solo quello dell'ordinata pianificazione urbanistica e del corretto uso del territorio, ma anche (e soprattutto) quello dell'effettivo controllo del territorio da parte del soggetto titolare della relativa funzione, cui spetta di vigilare sul rispetto delle vigenti prescrizioni urbanistiche, con conseguente legittima repressione di qualsiasi intervento di tipo lottizzatorio non previamente assentito (Consiglio Stato, Sez. IV, 13 maggio 2011, n. 2937).

11.6.2. Pertanto, nel contesto esaminato dal Collegio non può considerarsi in sé la mera operazione di frazionamento della particella all'epoca realizzata ma anche tale elemento va valutato nel complesso della trasformazione negoziata per il tramite di attività materiali e negoziali che, apprezzate in modo unitario, conducono a ritenere integrata la fattispecie lottizzatoria.

12. Parimenti infondate risultano le censure fondate sull'assenza di colpa del Sig. Cipolletta, articolate in parte nel segmento finale del primo motivo e nel secondo motivo di ricorso in appello.

12.1. Osserva il Collegio come, secondo consolidato orientamento, *“la lottizzazione abusiva, operando in modo oggettivo e indipendentemente dall'animus dei proprietari interessati, differentemente dell'abuso edilizio, presuppone un insieme di opere o di atti giuridici, comportanti una trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni a scopo edificatorio, da intendere come conferimento all'area di un diverso assetto territoriale”* (così, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. II, 14 giugno 2021, n. 4627). Pertanto, come evidenziato dalla Sezione (Consiglio di

Stato, Sez. VI, 2 agosto 2022), risulta irrilevante “*ai fini del decidere la circostanza per cui [la parte] appellante non [sarebbe] responsabile dell'originario frazionamento del terreno o della realizzazione di ulteriori tracciati stradali preesistenti al proprio acquisto, atteso che l'acquirente del fondo abusivamente lottizzato concorrerebbe comunque con la propria condotta ad assicurare la protrazione degli effetti lesivi dall'illecito in concreto commesso, in tale modo rispondendone ai fini amministrativi*”.

12.2. Le conclusioni non mutano nel caso di specie aderendo all'indirizzo giurisprudenziale maggiormente propenso ad esaminare la situazione di buona fede dell'acquirente del fondo abusivamente lottizzato. Infatti, secondo tale orientamento è, comunque, necessario, che la parte dimostri di aver operato con la necessaria diligenza nell'adempimento dei doveri di informazione e conoscenza senza, tuttavia, rendersi conto, in buona fede, di partecipare ad un'operazione di illecita utilizzazione del territorio e di aver, comunque, posto in essere ogni tempestiva azione di contrasto (Consiglio di Stato, Sez. II, 2 novembre 2020, n. 6762).

12.2.1. Declinando tali principi al caso di specie si osserva come il Sig. Cipolletta non possa ritenersi incolpevole atteso che:

- i)* la particella proprietà è ubicata in una posizione centrale della struttura abusiva, caratterizzata da opere evidenti, peraltro realizzata in gran parte già prima dell'acquisto a titolo gratuito intervenuto nel 2009;
- ii)* quanto alla realizzazione del tracciato stradale interessante (*pro quota*) anche il proprio lotto (al pari della zona destinata “a verde”), l'appellante ha omesso di dimostrare l'adozione delle misure di cautela occorrenti ad evitare l'utilizzo della propria *res* nell'ambito della complessiva attività lottizzatoria abusiva per cui è causa;
- iii)* la denuncia contro ignoti che avrebbero chiesto, a sua insaputa, le rettifiche catastali intese a mutare la destinazione da terreno a corte di fabbricato con costituzione anche di una unità immobiliare urbana di categoria C1 è intervenuta

soltanto nel 2013, evidenziandosi, così, la mancanza di diligenza nei doveri di sorveglianza e cura che competono al proprietario;

ii) l'appellante non risulta aver esperito, come pure rilevato dal giudice di primo grado, alcun rimedio civilistico inteso al ripristino del possesso o comunque al recupero del fondo di sua proprietà.

12.3. In ordine alla dedotta violazione della normativa sovranazionale a tutela del diritto di proprietà si osserva come la condivisibile giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cassazione penale, Sez. III, 3 ottobre 2019, n.7756) evidenzi che, ai fini della valutazione della conformità della confisca al principio di protezione della proprietà di cui all'art. 1 del Prot. n. 1 CEDU, come interpretato dalla pronuncia della Grande Camera della Corte EDU del 28 giugno 2018, G.I.E.M. S.r.l. contro Italia, assume rilievo anche l'aspetto dell'individuazione dei beni oggetto della misura, nel senso che il provvedimento ablatorio è legittimo se limitato ai beni immobili direttamente interessati dall'attività lottizzatoria e ad essa funzionali. Pertanto, è conforme al principio di protezione della proprietà di cui al citato art. 1 del Prot. n. 1 CEDU, come interpretato dalla richiamata pronuncia, la confisca di tutta l'area oggetto della lottizzazione, compresi gli edifici sulla stessa realizzati, laddove la complessiva operazione edilizia realizzata abbia determinato il completo stravolgimento della destinazione urbanistica dei terreni, modificandola.

13. Parimenti infondato è il terzo motivo di ricorso in appello.

13.1. La giurisprudenza di questo Consiglio ritiene, infatti, non necessaria la comunicazione di avvio del procedimento in relazione alle fattispecie di lottizzazione abusiva (Consiglio di Stato, sez. VII, 29 dicembre 2022, n. 11620). In ogni caso, il differente esito che il procedimento avrebbe avuto non è, neppure, dedotto dalla parte appellante. Pertanto, la censura contrasta, anche, con il principio affermato da questo Consiglio secondo il quale le garanzie procedurali non possono ridursi a mero rituale formalistico, con la conseguenza che, nella prospettiva del buon

andamento dell'azione amministrativa, il privato non può limitarsi a denunciare la lesione delle pretese partecipative, ma è anche tenuto ad indicare o allegare, specificamente, gli elementi, fattuali o valutativi, che, se introdotti in fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul contenuto finale del provvedimento (Consiglio di Stato, Sez. Vi, 2 novembre 2022, n. 9541; Id., Sez. VI, 27 ottobre 2022, n. 9183; Id., Sez. VI, 27 aprile 2020, n. 2676; Id., Sez. VI, 29 febbraio 2019, n. 1405).

14. In conclusione l'appello è infondato e va respinto.

15. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna il Sig. Maurizio Cipolletta a rifondere al Comune di Napoli le spese di lite del presente grado di giudizio che liquida in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere, Estensore

Giovanni Gallone, Consigliere

L'ESTENSORE
Lorenzo Cordi'

IL PRESIDENTE
Sergio De Felice

IL SEGRETARIO