

Lottizzazione abusiva: parere Tar e Cassazione

*di [Donato Palombella](#)
email info@dirittoeprogetti.it*

Due distinti provvedimenti intervenuti a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro offrono lo spunto per approfondire il tema della lottizzazione abusiva. Stiamo parlando della decisione del Tar del Lazio - Sezione seconda - 2236/05 e della sentenza della Cassazione - Sezione terza penale - 10889/05.

In origine la fattispecie era disciplinata dall'articolo 18 della legge 47/1985 quindi, a seguito dell'intervenuta riforma conseguente all'entrata in vigore del Tu dell'edilizia, risulta regolamentata dagli articoli 31 e segg. del Dpr 380/01.

La Legge 47/1985

L'articolo 18 della legge 47/1985 prevedeva due diverse ipotesi di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio:

- a) mediante opere dirette alla trasformazione urbanistica od edilizia in violazione degli strumenti urbanistici o senza la prescritta autorizzazione;
- b) attraverso operazioni - quali il frazionamento e la vendita del terreno in lotti - che denuncino la volontà di procedere allo sfruttamento edificatorio del suolo agricolo.

In sostanza, quindi, si tratta di interventi abusivi diretti a modificare la natura di un suolo trasformandolo da agricolo ad edificatorio.

L'intervento del Dpr 380/01

Il Tu, intervenuto per disciplinare in maniera organica la materia edilizia, non ha apportato sostanziali modifiche alla precedente normativa in materia di abusivismo. Pur senza introdurre novità sostanziali, il Dpr 380/01 indica varie fattispecie tipiche:

- a) lottizzazione abusiva - riguardante, quindi, i terreni (articolo 30);
- b) interventi edilizi eseguiti in assenza di permesso di costruire o D.I.A. (articolo 31) o effettuati con variazioni rispetto al titolo abilitativo dei lavori (articolo 32);
- c) ristrutturazioni in assenza o in totale difformità dal permesso di costruire o D.I.A. (articolo 33)
- d) interventi su suoli di proprietà dello Stato (articolo 35);
- e) interventi autorizzati, ma difformi da prescrizioni urbanistiche.

Volendo soffermarci esclusivamente sulla lottizzazione abusiva, potremmo affermare che l'articolo 30 non ha apportato alcuna modifica sostanziale rispetto alla disciplina della "vecchia" legge 47/1985.

La fattispecie continua a configurarsi in presenza di opere idonee a comportare una trasformazione urbanistica e/o edilizia dei terreni in violazione delle norme vigenti o semplicemente adottate.

Ugualmente vietato rimane il frazionamento del terreno in lotti che comunque denuncino l'intento edificatorio. Proprio per contrastare la lottizzazione abusiva, ai notai è imposto l'obbligo di comunicare ai competenti uffici comunali gli atti aventi ad oggetto il trasferimento di terreni di superficie inferiore ai 10.000 mq.

Interventi giurisprudenziali

I vari interventi giurisprudenziali susseguitisi nel tempo hanno dilatato notevolmente il concetto di lottizzazione abusiva così, per esempio, le Su della Corte di Cassazione 5115/02, hanno ritenuto sussistere il reato anche in presenza di un provvedimento autorizzativo rilasciato in violazione della strumentazione urbanistica, quindi interpretando in maniera (molto) restrittiva l'orientamento in tema di abusivismo.

Di recente sono intervenute due diverse decisioni; il Tar Lazio (Sezione seconda - 2236/05), dal suo

canto, segue un filone più conservatore e tradizionalista.

Il caso sottoposto all'attenzione del Tar prende le mosse dalla messa in liquidazione di una società agricola e dal conseguente frazionamento e relativa assegnazione ai soci di un terreno sociale.

Il Comune di Roma contesta l'esistenza di una lottizzazione abusiva (cd. cartolare o formale) fondando la propria tesi su due presupposti, uno oggettivo e l'altro soggettivo.

Sotto il profilo oggettivo, la p.a. rileva che l'area oggetto del trasferimento ha una superficie inferiore al lotto minimo d'intervento stabilito dal piano regolatore.

Sotto il profilo soggettivo contesta il mancato esercizio di attività agricola in capo all'assegnatario.

Di qui veniva ventilata l'esistenza di una lottizzazione abusiva attuata tramite lo scioglimento della società, il frazionamento dei suoli e la loro assegnazione a soggetti inidonei a procedere allo sfruttamento agricolo dell'area. Tali operazioni, quindi, sarebbero simulate volendo le parti procedere alla trasformazione urbanistica dell'area tramite la divisione in lotti capaci di autonoma utilizzazione edificatoria.

Nel caso di specie il Ga ha ritenuto che non fosse configurabile alcun abuso edilizio per due ragioni: in primo luogo non viene fornita la prova di una concreta trasformazione dell'area agricola in edificabile; sotto il profilo soggettivo il socio (sia in proprio che per i propri aventi causa) si era formalmente impegnato, nell'atto di assegnazione, a non mutare la destinazione agricola del terreno. I giudici hanno correttamente precisato che il mero frazionamento del suolo non è un elemento di per sé sufficiente a far dichiarare l'illecito urbanistico per la cui configurabilità è necessario ricostruire “un quadro indiziario, sulla scorta degli elementi indicati dalla norma, dalla quale sia possibile desumere in maniera non equivoca la destinazione a scopo edificatorio degli atti posti in essere dalle parti”.

In questa prospettiva, per la configurabilità dell'abuso si ritiene necessario accertare l'effettiva esistenza di tutti quegli elementi da cui risulti, in maniera inequivoca, la realizzazione di un progetto edificatorio.

Intervento della Cassazione

Sempre in tema di lottizzazione abusiva, a pochi giorni di distanza, si registra un ulteriore intervento della Cassazione (Sezione terza penale, sentenza 10889/05) che sembra voler espandere il campo d'azione dell'abuso fino a comprendere le ipotesi di cambio di destinazione.

Il caso di specie prende le mosse da una “trasformazione urbanistica”. Un complesso edilizio originariamente tipizzato come “turistico alberghiero” viene frazionato e le singole unità vengono collocate sul mercato attraverso alcuni preliminari di vendita, come “normali” cellule abitative residenziali private.

L'operazione immobiliare - quindi - non mira alla trasformazione del suolo agricolo in edificatorio ma alla trasformazione della destinazione di un'area di per sé edificabile; quello che - originariamente - doveva essere un complesso turistico-alberghiero, viene trasformato in un complesso residenziale ove le singole unità abitative vengono collocate singolarmente sul mercato. Ciò che cambia, non è la natura del bene (da agricolo in edificatorio) ma la sua destinazione (da turistico-alberghiero a residenziale privato).

A questo punto occorre aprire una parentesi per valutare le differenze intercorrenti tra le due fattispecie. In linea di massima possiamo affermare che la differenza tra “turistico-alberghiero” e “residenziale privato” non è un semplice problema terminologico o urbanistico ma comporta sostanziali effetti di ordine economico.

Gli immobili turistico-alberghieri possono essere realizzati su aree dotate di una particolare vocazione urbanistica essendo richiesta una specifica tipizzazione dell'area di intervento.

La normativa di alcune regioni, inoltre, per favorire lo sviluppo locale ed incrementare l'offerta di lavoro, contempla - passando attraverso lo sportello unico per le attività produttive - la possibilità di procedure speciali che permettono di trasformare l'area agricola in turistico-alberghiera.

La caratteristica fondamentale degli immobili rientranti in questa tipologia di intervento (da cui derivano importanti conseguenze di ordine economico) è costituita dalla necessità di

mantenere una gestione unitaria per cui (tra l'altro) viene vietata la vendita delle singole unità immobiliari facenti parte del complesso.

L'impossibilità di procedere alla vendita frazionata contrasta con l'esigenza di quelle imprese che non sono portate alla gestione ma che hanno nel loro core business la vendita di singole unità immobiliari residenziali; sotto questo profilo è quindi necessario procedere al frazionamento dell'intero complesso in singole unità abitative da destinare alla libera vendita.

Nel caso di specie l'operazione immobiliare sanzionata dalla Cassazione mira proprio a collocare sul mercato le singole unità immobiliari che, invece, avrebbero dovuto avere una diversa destinazione. Ciò che viene sanzionato, non è la trasformazione dell'area agricola in edificabile, ma il cambio di destinazione di un immobile di per sé dotato di specifici requisiti edificatori.

Sotto questo profilo la decisione della Corte appare certamente condivisibile in quanto non solo punisce l'abusivismo edilizio ma scoraggia operazioni che potrebbero comportare pericoli per l'ignaro acquirente.

[Donato Palombella](#)