

Piani di lottizzazione

Sommario

1 Divieto di lottizzazione. - 2 Il concetto di lottizzazione. - 3 Misure per la prevenzione e la repressione delle lottizzazioni abusive. - 4 Procedimento per l'approvazione del piano di lottizzazione. - 5 Lottizzazione ad iniziativa comunale.

1 Divieto di lottizzazione

Alla fine del secolo scorso i proprietari delle aree non comprese nei piani regolatori o in quelli di ampliamento — previsti dalla legge del 1865 — procedevano direttamente alla divisione dell'area in lotti fabbricabili. Per le zone comprese entro i detti piani, presentavano, invece, all'autorità comunale il progetto per la sistemazione delle aree offrendone la parziale cessione in cambio dell'impegno da parte del Comune di urbanizzarle. Ben presto, però, le difficoltà di natura economica e l'evolversi delle esigenze urbanistiche mutarono, da un lato, il contenuto delle convenzioni — non più soltanto cessione di aree, ma anche assunzioni per i privati degli oneri di urbanizzazione — dall'altro comportarono l'introduzione del diritto per i privati di lottizzare le aree non comprese nell'ambito di un piano urbanistico.

Attraverso numerose e varie modifiche ed integrazioni, si giunse alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, la quale (art. 28) dettò le norme per l'attuazione della lottizzazione delle aree fabbricabili.

La legge del '42 prevede varie ipotesi di lottizzazione: quella cosiddetta «**incorporata**» nel piano particolareggiato (l'art. 13 della legge stabilisce infatti che nel contenuto dei piani particolareggiati può essere compresa anche la suddivisione in lotti di aree fabbricabili); la lottizzazione «**obbligatoria**» (o d'ufficio), in cui l'invito alla lottizzazione parte dall'autorità comunale (*infra*, n. 5), e la **lottizzazione facoltativa**. Quest'ultima è quella che oggi viene comunemente definita lottizzazione o piano di lottizzazione.

I piani di lottizzazione — così come previsti dalla legge citata — avrebbero potuto essere un utile **strumento di disciplina e di razionalizzazione**

degli interventi edilizi sul territorio se fossero stati inseriti nell'ambito degli altri strumenti di pianificazione introdotti dalla stessa legge.

Ma, come è noto, i piani regolatori generali ed i programmi di fabbricazione furono raramente approvati per vari decenni e ancora oggi i piani particolareggiati sono approvati in numero limitato.

In questo quadro, le lottizzazioni ad iniziativa privata assunsero la dimensione di interventi edilizi su singole aree per il raggiungimento di fini eminentemente speculativi. Si disse, infatti, in sede di discussione parlamentare della «legge-ponte» del 1967, che le lottizzazioni erano state lo strumento giuridico per distruggere qualsiasi forma di pianificazione. Ecco perché questa legge cercò di reagire al detto incontrollato fenomeno, stabilendo anzitutto un **divieto assoluto di lottizzazione a scopo edilizio nei Comuni sprovvisti di qualsiasi piano urbanistico**, cioè privi sia di piano regolatore generale, sia di programma di fabbricazione (oltre alle limitazioni stabilite anche per il rilascio di singole concessioni edilizie nei detti Comuni).

2 Il concetto di lottizzazione

Purtroppo la «legge-ponte» del 1967 — nel vietare qualsiasi lottizzazione delle aree fabbricabili nei Comuni sprovvisti sia di piano regolatore generale, sia di programma di fabbricazione — non ha fornito nessuna definizione del concetto di lottizzazione.

Era facile quindi prevedere che in pratica sarebbero sorte **gravi difficoltà** per stabilire quando una o più concessioni edilizie (rilasciate ad uno o più richiedenti e relative alla medesima zona) comportassero di fatto la realizzazione di una lottizzazione (vietata nei Comuni sprovvisti di piano oppure assoggettata a particolari oneri e procedure nei Comuni forniti di un piano approvato).

Per colmare la detta carenza legislativa, anzitutto il Ministero dei LL.PP., con la nota circolare illustrativa della legge-ponte (n. 3210 del 1967) cercò di definire il concetto di lottizzazione, rilevando fra l'altro che **costituisce lottizzazione non il mero frazionamento dei terreni**, ma qualsiasi utilizzazione del suolo che, indipendentemente dal frazionamento fondiario e dal numero dei proprietari, preveda la **realizzazione contemporanea o successiva di una pluralità di edifici a scopo residenziale**, turistico o industriale e conseguentemente comporti la predisposizione delle opere di urbanizzazione occorrenti per le necessità primarie e secondarie dell'insediamento.

Naturalmente — a parte che le circolari ministeriali non possono integrare le leggi ma rappresentano in questo caso semplicemente una interpre-

tazione non vincolante della legge stessa — la riportata definizione ministeriale lasciò larghi margini d'incertezza per risolvere i casi concreti. Pertanto, per cercare di interpretare meglio la norma legislativa in questione, fu necessario tener presente l'orientamento della giurisprudenza amministrativa in merito, anche perché — nel caso di controversie tra pubblica Amministrazione e privati o privati tra loro (in sede di impugnativa dei provvedimenti amministrativi) — è il giudice amministrativo a decidere. Secondo l'indirizzo ancora dominante di tale giurisprudenza, si configura una lottizzazione di fatto, quando — mediante il rilascio di uno o più permessi di costruire (non importa se alla stessa persona o a più richiedenti, né se contestualmente o in date successive) — sia autorizzato per la prima volta l'asservimento all'edilizia (a scopo residenziale, industriale, commerciale, turistico, ecc.) di una zona non ancora urbanizzata e quando per effetto del nuovo insediamento sia necessario realizzare nuove opere di urbanizzazione primaria e secondaria (che non si riducano però soltanto ai semplici allacciamenti delle nuove costruzioni alle reti infrastrutturali già esistenti) (1).

Si è detto anche che si ha lottizzazione quando si crea una nuova maglia del tessuto urbano preesistente, quando cioè questo viene mutato nelle sue linee principali, ma non quando trattasi di interventi di completamento ricadenti su aree comprese in una zona già urbanisticamente delineata. Per converso, **non si è riconosciuto carattere lottizzatorio ai nuovi interventi edilizi ricadenti in una zona già parzialmente edificata e già sufficientemente urbanizzata** (2).

(1) Cons. Stato, Sez. VI, 13 novembre 2007, n. 5816, in *Riv. giur. edilizia*, 2008, I, 859; Sez. V, 10 giugno 1982, n. 527, in *Il Cons. Stato*, 1982, I, 864; 1° febbraio 1995, n. 162, *ivi*, 1995, I, 197; 16 marzo 1995, n. 409, *ivi*, 1995, I, 360; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 14 giugno 2003, n. 3992, in *Rassegna T.A.R.*, 2003, I, 3491.

(2) Cfr., ad esempio, sulla detta articolazione dell'intervento, Cass., Sez. III pen., 2 ottobre 2008, n. 37472; Cons. Stato, Sez. V, 7 giugno 1983, n. 214, in *Il Cons. Stato*, 1983, I, 716; Sez. IV, 9 novembre 1993, n. 980, *ivi*, 1993, I, 1400; 27 gennaio 1978, n. 98, in *Riv. giur. edilizia*, 1978, I, 81, con nota di richiami; sulla configurabilità di una lottizzazione non tanto per la previsione di opere di urbanizzazione, bensì perché l'intervento costituisce, già nel momento ideativo, una strutturazione edilizia unitaria, nuova ed estranea al tessuto urbanistico preesistente, v. T.A.R. Lazio, Sez. II, 29 settembre 1982, n. 781, in *Rassegna T.A.R.*, 1982, I, 2764; è stata considerata lottizzazione abusiva la costruzione di un parcheggio per automezzi pesanti in zona non urbanizzata (Cass., Sez. III pen., 30 aprile 2004, n. 20390, in *Il Cons. Stato*, 2005, II, 330). D'altra parte, è stata ammessa l'impossibilità di concepire la lottizzazione — anche se prescritta dalle norme di zona — ove trattasi di un edificio ricadente in un comparto già edificato e completamente urbanizzato (Cons. Stato, Sez. V, 31 dicembre 2008, n. 6730; id. Sez. IV, 18 novembre 1980, n. 1078, in *Il Cons. Stato*, 1980, I, 1531; Sez. V, 18 gennaio 1993, n. 98, *ivi*, 1993, I, 55; 26 settembre 1995, n. 1351, *ivi*, 1995, I, 1240; Sez. V, 19 luglio 2001, n. 3993, *ivi*, 2001, I, 1675; 24 settembre 2001, n. 4993, *ivi*, 2001, I, 2124; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 16 settembre 2003, n. 11416, in *Rassegna T.A.R.*, 2003, I, 4228; id., 15 maggio 2003, n. 5832, *ivi*, 2003, I, 2762; id. 2 agosto 2001, n. 3736, *ivi*, 2001, I, 3416; 2 marzo 2000, n. 596, *ivi*, 2000, I, 2672; 22 dicembre 1999, n. 3283, *ivi*, 2000, I, 825; Cass., Sez. I civ., 12 gennaio 2000, n. 277, in

Peraltro, anche in base al suddetto orientamento giurisprudenziale restavano pericolosi margini di incertezza, che soltanto una nuova legge poteva eliminare.

Il Cons. Stato, 2000, II, 671); viceversa un intervento edilizio di rilevante consistenza in zona priva di opere di urbanizzazione va assoggettato a piano esecutivo anche se non prescritto dalle norme del piano regolatore (Cons. Stato, Sez. V, 7 settembre 2000, n. 4741, *ivi*, 2000, I, 1995). È stato attribuito carattere lottizzatore anche all'intervento in zona parzialmente urbanizzata, ove si ponga l'esigenza di raccordo col preesistente aggregato abitativo e di potenziamento delle opere di urbanizzazione (Cons. Stato, Sez. V, 8 ottobre 2002, n. 5321, in *Il Cons. Stato*, 2002, I, 2153; 15 febbraio 2001, n. 790, *ivi*, 2001, I, 301; 27 ottobre 2000, n. 5756, *ivi*, 2000, I, 2334; 7 gennaio 1999, n. 1, *ivi*, 1999, I, 54; id., 7 maggio 1991, n. 772, *ivi*, 1991, I, 936; 4 maggio 1995, n. 699, *ivi*, 1995, I, 706; Sez. IV, 15 maggio 1995, n. 336, *ivi*, 1995, I, 630; v. anche Sez. V, 10 novembre 1992, n. 1221, *ivi*, 1992, I, 1584; 31 dicembre 1993, n. 1398, *ivi*, 1993, I, 1634; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 2 luglio 1999, n. 1908, in *Rassegna T.A.R.*, 1999, I, 3519). La necessità del piano di lottizzazione è stata affermata anche per la costruzione di un unico edificio «urbanisticamente rilevante sotto il profilo delle dimensioni» (T.A.R. Veneto, Sez. II, 26 ottobre 1993, n. 651, in *Rassegna T.A.R.*, 1993, I, 4554). Analogamente è stato rilevato che «quanto più l'intervento è rilevante per le dimensioni dell'edificio o degli edifici progettati, e quindi per il numero degli abitanti o per le attività da insediare, tanto più occorre tendenzialmente una preventiva pianificazione» (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 4 dicembre 2000, n. 4519, *ivi*, 2001, I, 648). Più recentemente è stato ritenuto illegittimo il diniego di concessione edilizia per mancanza del piano di lottizzazione, quando l'area sia urbanizzata e manchi una rigorosa valutazione del nuovo insediamento rispetto alla situazione generale del comprensorio (T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 19 novembre 2001, n. 1351, *ivi*, 2002, I, 289). Uno stato di sufficiente urbanizzazione della zona, che renda superflua la pianificazione di dettaglio, è stato ritenuto equivalente all'operatività di un piano attuativo (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 4 novembre 1999, n. 2888, in *Rassegna T.A.R.*, 2000, I, 285; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 13 luglio 1999, n. 950, *ivi*, 1999, I, 3666; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 8 maggio 1998, n. 1456, *ivi*, 1998, I, 2706; T.A.R. Lazio, Sez. II, 27 aprile 1998, n. 695, *ivi*, 1998, I, 1705; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 21 marzo 1995, n. 137, *ivi*, 1995, I, 2510; Sez. II, 26 aprile 1995, n. 285, *ivi*, 1995, I, 3172; v. anche *retro*, cap. IX, nota 8). Inoltre (Cons. Stato, Sez. IV, 10 settembre 1996, n. 1208, in *Il Cons. Stato*, 1996, I, 1311), è stata ribadita la non necessità del piano di lottizzazione, quando l'area interessata è contigua a zona edificata e provvista di opere di urbanizzazione primaria, considerato che la lottizzazione è preordinata ad assoggettare l'area ad un processo di urbanizzazione idoneo a conferirle un nuovo assetto (con particolare riferimento alle opere di urbanizzazione relative alla viabilità, v. T.A.R. Sicilia, Catania, 3 ottobre 1997, n. 1971, in *Rassegna T.A.R.*, 1997, I, 4596; id., Sez. I, 25 febbraio 2004, n. 438, *ivi*, 2004, I, 1616, in un caso di sopraelevazione in una zona urbanizzata). Sull'insufficienza di un qualsiasi stadio di urbanizzazione, T.A.R. Sardegna, Sez. II, 30 marzo 2007, n. 576, in *Riv. giur. edilizia*, 2007, I, 1436, con nota di richiami. V., peraltro, Cons. Stato, Sez. V, 17 maggio 2000, n. 2874, in *Il Cons. Stato*, 2000, I, 1265, secondo cui — oltre alla sufficienza delle opere di urbanizzazione primaria — «è necessario anche che l'area presenti il requisito obiettivo dell'attitudine al completamento del disegno urbanistico-edilizio del piano». Secondo il Consiglio di Stato (Sez. V, 25 ottobre 1997, n. 1189, in *Il Cons. Stato*, 1997, I, 1403), la stima della sufficienza delle opere di urbanizzazione spetta alla valutazione discrezionale della pubblica Amministrazione (v. anche T.A.R. Calabria, Catanzaro, 18 luglio 1999, n. 950, *cit.*; e T.A.R. Lazio, Sez. II, 22 ottobre 1999, n. 1970, in *Rassegna T.A.R.*, 1999, I, 4245, con riferimento anche alle dimensioni dell'opera). Questa valutazione, però, deve essere concretamente evidenziata, indicando le concrete, ulteriori esigenze di urbanizzazione indotte dalla nuova costruzione (Cons. Stato, Sez. V, 31 dicembre 2008, n. 6730; id. 14 febbraio 2003, n. 802, in *Il Cons. Stato*, 2003, I, 309); T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 19 novembre 2003, n. 13696, *ivi*, 2004, I, 339; 8 ottobre 1999, n. 2595, *ivi*, 1999, I, 4951 e 17 gennaio 2000, n. 31, *ivi*, 2000, I, 1437; T.A.R. Lazio, Sez. II-bis, 29 settembre 2000, n. 7649, *ivi*, 2000, I, 4370, secondo cui l'Amministrazione «deve congruamente evidenziare le concrete ed ulteriori esigenze di urbanizzazione indette dalla nuova costruzione»). Inoltre, il Consiglio di Stato (Sez. IV, 29 aprile 2000, n. 2562, in *Il Cons. Stato*, 2000, I, 1063; conf.

Purtroppo, la legge 47 del 1985 (recepita dall'art. 30 T.U. edilizia del 2001) non ha risolto compiutamente il problema, individuando la **lottizzazione abusiva** nell'ipotesi di «opere che comportino trasformazione urbanistica ed edilizia dei terreni» in violazione della normativa urbanistica o senza la prescritta autorizzazione.

Infatti, sarebbe assurdo qualificare come lottizzazione qualsiasi intervento avente rilevanti conseguenze sotto il profilo urbanistico o edilizio (che sarebbero ipotizzabili anche in casi di semplice trasformazione di fabbricati già esistenti).

Pertanto, è ancora necessaria una interpretazione integrativa del testo legislativo, per la quale verosimilmente resta valido l'indirizzo giurisprudenziale riportato in precedenza.

Invece, la normativa richiamata ha risolto, con maggiore chiarezza, l'altra controversa ipotesi di lottizzazione abusiva, individuata talvolta nella vendita frazionata dei terreni senza l'esecuzione di opere.

Infatti, si configurano come lottizzazione abusiva anche il «frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o l'eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio».

Naturalmente, anche l'applicazione di questa definizione nei casi concreti potrà dar luogo a qualche incertezza, ma ormai l'interprete ha molteplici elementi di riferimento per individuare le ipotesi di predisposizione di lottizzazioni abusive mediante la vendita frazionata dei terreni.

T.A.R. Lazio, Sez. II-bis, 4 marzo 2004, n. 2081, in *Rassegna T.A.R.*, 2004, I, 1366), ha affermato che la detta equivalenza tra pianificazione esecutiva e stato di adeguata urbanizzazione è configurabile ove si riscontri l'esistenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria almeno nelle quantità minime prescritte dalla normativa sugli standard urbanistici (conf. Cons. Stato, sez. IV, 1° agosto 2007, n. 4276, ma tale decisione lascia perplessi, perché in tal modo si potrebbe pretendere l'approvazione di un piano di lottizzazione anche per edificare su un lotto residuo e completamente intercluso in un'area già completamente edificata). In senso ancora restrittivo, v. anche Cons. Stato, Sez. IV, 7 novembre 2001, n. 5721, *ivi*, 2001, I, 2439; nonché 3 novembre 2003, n. 6833, *ivi*, 2003, I, 2454; secondo cui bisogna far riferimento all'intero comprensorio che dovrebbe essere pianificato dal piano urbanistico attuativo; anzi, per superare l'obbligo del piano attuativo, è stato affermato che l'area da edificare deve essere l'unica a non essere stata ancora edificata in una zona integralmente interessata da costruzioni e dotata delle opere di urbanizzazione (Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2008, n. 531; Sez. V, 3 marzo 2004, n. 1013, *ivi*, 2004, I, 512); v. anche T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 12 giugno 2003, n. 7546, in *Rassegna T.A.R.*, 2003, I, 3396; e, per superare la necessità della previa approvazione di un piano particolareggiato, v. T.A.R. Latina, 18 settembre 2003, n. 742, *ivi*, 2003, I, 3711 (v. anche *retro*, cap. IX, nota 8).

È chiaro, ad esempio, che una vendita di numerosi piccoli lotti di terreno a vari acquirenti (tanto più se non agricoltori), farebbe configurare la detta fattispecie legislativa di lottizzazione abusiva (3).

(3) La Corte di Cassazione, Sez. II, con la sentenza 2 febbraio 1988. n. 949, ha esaminato il disposto della legge 47/1985 (oggi art. 30 T.U. edilizia), affermando che: «La lottizzazione, che si configura come uno strumento tecnico-urbanistico diretto alla formazione di nuovi complessi edilizi attrezzati a fini residenziali e non come semplice frazionamento e trasferimento dei suoli aventi diversa destinazione attuale, va definita come abusiva, a norma dell'art. 18 legge 28 febbraio 1985, n. 47, quando vi sia inizio di opere che comportino trasformazione urbanistica (o edilizia) dei terreni, in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici (e delle leggi statali e regionali) ovvero senza autorizzazione, come pure nell'ipotesi di predisposizione della stessa mediante il frazionamento e la cessione in lotti del terreno sempre che, in relazione alla natura di questo ed alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici (o altri riferimenti), denunciino non equivocamente la destinazione a scopo edificatorio; pertanto non configura detta ipotesi, né di conseguenza è nulla per illiceità della relativa causa, la promessa di vendita di parte di un fondo che, ancorché analoga ad altri atti di disposizione di ulteriori frazioni dello stesso, non faccia riferimento, né preveda infrastrutture di urbanizzazione, comportando la mera alienazione di suolo priva di rilievo urbanistico senza assumere funzione prodromica di una lottizzazione». Nello stesso senso, v. T.A.R. Lazio, Sez. II-bis, 8 settembre 1998, n. 1390, in *Rassegna T.A.R.*, 1998, I, 3561 (sulla necessità che alla vendita frazionata segua qualche attività materiale). In generale, con ampi richiami, sulla nozione di lottizzazione abusiva, v. Cons. Stato, Sez. IV, 30 giugno 2005, n. 3531, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, I, 157.

Sulla insufficienza della presenza di una strada in terra battuta, cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II, 18 gennaio 1993, n. 53, in *Rassegna T.A.R.*, 1993, I, 408, che esclude anche la configurabilità di una lottizzazione nell'ipotesi di vendita frazionata di un terreno, ove manchino le concorrenti caratteristiche richieste dall'art. 18, comma 1, legge 47/1985 (v. anche T.A.R. Lazio, Sez. II, 25 marzo 1996, n. 544, *ivi*, 1996, I, 1228). È stato anche ritenuto, che — ai fini dell'individuazione di una lottizzazione abusiva, di cui all'art. 18, c. 1, legge 47/1985 — al frazionamento di un terreno in lotti debba seguire qualche attività materiale «ulteriore rispetto alla mera recinzione della proprietà» (T.A.R. Toscana, Sez. II, 4 agosto 2000, n. 1830, *ivi*, 2000, I, 4460). Per un caso di esclusione di lottizzazione abusiva (vendita frazionata a parenti stretti), v. T.A.R. Lazio, Sez. VI-bis, 25 gennaio 2002, n. 695, *ivi*, 2002, I, 517).

Sui criteri di individuazione di una lottizzazione negoziale, che può tradursi anche nella vendita di un solo lotto, cfr. Cass., Sez. III pen., 30 aprile 1994, n. 4954, in *Il Cons. Stato*, 1994, I, 1691, e anche in caso di semplice contratto preliminare, *id.*, 22 marzo 2000, n. 3668, *ivi*, 2000, II, 1709.

Per la definizione di ipotesi di lottizzazione abusiva negoziale e lottizzazione abusiva materiale, v. Cons. Stato, Sez. IV, 5 agosto 2003, n. 4465, *ivi*, 2003, I, 1684; T.A.R. Toscana, Sez. III, 8 marzo 2005, n. 1004, in *Rassegna T.A.R.*, 2005, I, 1499; v. anche T.A.R. Lazio, Sez. IIter, 13 ottobre 2003, n. 8327, *ivi*, 2003, I, 4121, su una vendita di numerosi lotti anche di superficie estremamente ridotta; Cons. Stato, Sez. V, 2 dicembre 2008, n. 5930; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. IIter, 15 giugno 2007, n. 5506 (vendita di lotti di dimensioni tali da non consentire il permanere di un'effettiva destinazione agricola); T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 16 maggio 2008, n. 1945; Cons. Stato, Sez. IV, 11 ottobre 2006, n. 6060, in *Riv. giur. edilizia*, 2007, I, 582; nonché T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 17 giugno 2004, n. 9561, *ivi*, 2004, I, 3178; cfr., invece, sulla inconfigurabilità di una lottizzazione negoziale abusiva, Cass., Sez. II civ., 17 febbraio 2004, n. 3004, in *Il Cons. Stato*, 2004, II, 1161; sull'insufficienza del semplice frazionamento in lotti inferiori alla misura minima prescritta dal p.r.g., v. Cons. Stato, Sez. V, 20 ottobre 2004, n. 6810, *ivi*, 2004, I, 2173; T.A.R. Lazio, Sez. II, 30 marzo 2005, n. 2205, in *Rassegna T.A.R.*, 2005, I, 1020; *id.*, 16 marzo 2005, n. 1879, *ivi*, 2005, I, 1010; v. anche, con qualche distinguo, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 22 febbraio 2005, n. 140, *ivi*, 2005, I, 1191. È stata individuata un'ipotesi di lottizzazione abusiva anche nella vendita parcellizzata di un complesso alberghiero esistente diretta a realizzare più unità abitative (Cass., Sez. III pen., 21 marzo 2005, n. 10889; *id.*, 11 gennaio 2007, n. 359).

Sulla configurabilità di una lottizzazione abusiva negoziale, anche in ipotesi di vendita di terreni di superficie superiore a diecimila metri quadrati, v. Cass., Sez. III pen., 6 aprile 1996, in *Riv. giur.*

3 Misure per la prevenzione e la repressione delle lottizzazioni abusive

Per bloccare il fenomeno delle lottizzazioni abusive, la legge prescrive anche che, agli atti tra vivi di trasferimento dei terreni deve essere allegato, a pena di nullità, il **certificato di destinazione urbanistica** contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata. Questo certificato deve essere rilasciato dal Comune entro 30 giorni ed ha validità per un anno (salvo varianti della normativa urbanistica) (4).

In caso di mancato rilascio del certificato, sarà sufficiente una dichiarazione sostitutiva da parte dell'alienante (o del dividente).

Naturalmente, il rispetto delle condizioni stabilite per evitare la nullità degli atti di trasferimento dei terreni e per ottenere l'approvazione del trasferimento catastale non esclude la possibilità di configurare nella vendita frazionata di un terreno l'ipotesi della lottizzazione abusiva, consistente nella predisposizione della trasformazione urbanistica di cui si è detto in precedenza.

In tal caso sono applicabili ai trasgressori le **sanzioni penali**, di cui all'art. 44, lett. c, T.U. edilizia (v. cap. XXV, n. 3) e lo stesso giudice penale dispone la confisca dei terreni in oggetto (che sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del Comune, con la relativa trascrizione nei registri immobiliari).

Qualora si verifichi l'altra ipotesi di lottizzazione abusiva — cioè di effettiva realizzazione senza autorizzazione di opere rappresentanti un inter-

edilizia, 1996, I, 1118; 11 gennaio 1999, n. 216, in *Il Cons. Stato*, 1999, II, 1161; Cons. Stato, Sez. V, 20 aprile 2001, n. 2411, in *Riv. giur. edilizia*, 2001, I, 639; v., però, T.A.R. Lazio, Sez. II-ter, 21 febbraio 2001, n. 1365, in *Rassegna T.A.R.*, 2001, I, 816.

La Corte di Cassazione, a Sezioni penali unite (8 febbraio 2002, n. 5115, in *Edilizia e territorio*, 2002, n. 8, 8 sgg.) ha ritenuto che il reato di lottizzazione abusiva si configura anche in presenza di un'autorizzazione a lottizzare rilasciata in contrasto con la normativa urbanistica vigente. Sulla responsabilità penale sia di chi vende, sia di chi acquista (salvo che risulti provata la malafede dei venditori a danno degli acquirenti), v. Cass., Sez. III pen., 22 settembre 2008, n. 36304.

(4) Dall'agosto 1993 i notai che ricevono atti o autenticano scritture private aventi ad oggetto trasferimenti di terreni ovvero di esercizi commerciali devono comunicare, entro il mese successivo a quello della stipula, al questore del luogo ove è ubicato l'immobile, i dati relativi alle parti contraenti, o loro rappresentanti, al bene compravenduto e al prezzo indicato. La natura di lottizzazione di un'operazione non è esclusa dalla pattizia con la quale l'acquirente dichiara di essere al corrente che il terreno, catastalmente censito come agricolo, non fa parte di lottizzazione autorizzata e non può essere utilizzato a scopo edilizio (cfr. Cass., Sez. II civ., 5 gennaio 1988, n. 44, in *Guida al diritto*, 1998, n. 8, 76).

La Corte costituzionale, con sentenza 26 gennaio 2004, n. 38 (in *Guida al diritto*, 2004, 9, 26) ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'art. 18 legge 47/1985, laddove non prevede la possibilità di porre rimedio alla nullità prescritta mediante un successivo atto cui sia allegato un valido certificato di destinazione urbanistica.

vento di tipo lottizzatorio nei sensi indicati al precedente n. 2 — il Comune ordina la **sospensione dei lavori** (con la conseguente immediata incommerciabilità dei terreni in questione), previo avviso dell'inizio del procedimento (5).

Se, nei successivi novanta giorni, il Comune non ritiene di revocare l'ordine di sospensione, le **aree lottizzate sono acquisite di diritto al patrimonio comunale**. Ciò significa che, nel caso di lottizzazione abusiva, i trasgressori non possono evitare la perdita della proprietà delle aree, né con una domanda di concessione in sanatoria, né con la demolizione delle opere abusive (6).

In caso di inerzia del Comune, deve provvedere in via sostitutiva il Presidente della Giunta regionale e, in mancanza, il giudice penale — come nell'ipotesi di predisposizione di lottizzazione abusiva — dispone a favore del Comune la confisca dei terreni e delle opere abusivamente costruite.

4 Procedimento per l'approvazione del piano di lottizzazione

Come si è accennato, la lottizzazione di un terreno a scopo edilizio può essere autorizzata soltanto nei Comuni già provvisti di uno strumento urbanistico generale.

In tal caso il privato che intenda procedere alla lottizzazione di un appezzamento di terreno presenta all'Amministrazione comunale un piano di lottizzazione che, naturalmente, deve essere conforme alla normativa edilizia vigente e rispettare gli standard urbanistici (7).

Qualora l'area interessata dalla lottizzazione sia di proprietà di più persone, è necessaria la partecipazione di tutti i proprietari dell'area e non soltanto di alcuni, anche se proprietari di gran parte della medesima (8).

(5) Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 6 novembre 2008, n. 5500; id., 11 ottobre 2006, n. 6060; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 11 settembre 2002, n. 4811, in *Rassegna T.A.R.*, 2002, I, 4020.

Sulla funzione dell'ordinanza di sospensione come presupposto della "confisca" delle aree interessate dall'abuso, cfr. T.A.R. Puglia, Bari, 8 giugno 2007, n. 1536. Sull'inapplicabilità della confisca di beni appartenenti a terzi in buona fede, v. Cass., Sez. III pen., 17 novembre 2008, n. 42741.

(6) Sull'ammissibilità di un'autorizzazione a lottizzare in sanatoria (sia pure senza l'effetto dell'estinzione del reato, ai sensi dell'art. 20, lett. c, e 22 della legge 47 del 1985), v. Corte cost., 21 aprile 1994, n. 148, in *Il Cons. Stato*, 1994, II, 565; v. anche Cass., Sez. III pen., 21 febbraio 2003, n. 8557 e Cons. Stato, Sez. IV, 30 giugno 2005, n. 3531, cit. alla nota 3.

(7) Sugli elaborati occorrenti in Campania, v. L.R. 20 marzo 1982, n. 14, titolo III, cap. III. La giurisprudenza amministrativa ha escluso la competenza dei geometri, per la redazione dei piani di lottizzazione e, in genere, per l'attività di progettazione urbanistica a qualunque livello (Cons. Stato, ad. gen., par. 20 aprile 1973, n. 13, in *Il Cons. Stato*, 1973, I, 1552).

(8) Cfr. T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 19 novembre 1994, n. 535, in *Rassegna T.A.R.*, 1995, I, 212; T.A.R. Lombardia, Brescia, 23 marzo 1996, n. 366, *ivi*, 1996, I, 1864; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 7 giugno 2001, n. 846, *ivi*, 2001, I, 3069.