



Prot. n. 91138

Roma, li - 3 GEN. 2011

SCARICATO

Al Comune di Bolsena  
Ufficio Edilizia e Urbanistica  
Largo La Salle, n. 3  
01023 Bolsena (VT)

**OGGETTO: Parere in merito all'interpretazione dell'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001 ed art. 23 della L.R. n. 15/2008 in tema di lottizzazione abusiva - Comune di Bolsena.**

Il Comune di Bolsena ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito all'interpretazione dell'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001 e del corrispondente art. 23 della L.R. n. 15/2008, in tema di lottizzazione abusiva.

La ricostruzione della vicenda come riferita dal Comune è la seguente.

Da una medesima ed unica proprietà terriera sita in zona agricola sono stati ricavati appezzamenti contigui per circa sei ettari di estensione. Nulla è detto circa il modo in cui è stata ottenuta la divisione dell'originaria unica proprietà negli attuali appezzamenti di terreno.

Dai proprietari di tali appezzamenti sono quindi state presentate all'ufficio tecnico comunale altrettante richieste di rilascio di permessi a costruire per la realizzazione di manufatti per abitazione e annessi agricoli destinati alla conduzione agricola del fondo. Tali richieste di edificare sono conformi sia alle norme di piano regolatore sia alle norme di legge, in particolare alla L.R. n. 38/1999.

La Commissione Edilizia Comunale, dopo aver approvato le prime due istanze, ha sospeso la terza in ragione della possibile configurazione della fattispecie di lottizzazione abusiva. Nelle motivazioni della Commissione Edilizia si legge che in primo luogo è carente il requisito della proprietà (requisito ad oggi sussistente in quanto, secondo una successiva comunicazione del Comune, è sopravvenuta la titolarità del terreno), ed inoltre che il lotto, a causa della ridotta dimensione, risulta "incongruo per lo sfruttamento agricolo in relazione alla natura del terreno".

Nessun permesso di costruire è stato comunque finora rilasciato.

Chiede pertanto il Comune, alla luce delle disposizioni di cui all'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001 e all'art. 23 della L.R. n. 15/2008, come inquadrare giuridicamente la fattispecie.

Nel merito, si ritiene quanto segue.

L'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001, che riproduce le disposizioni contenute nel previgente art. 18 della Legge n. 47/1985, e l'art. 23 della L.R. n. 15/2008 disciplinano due diverse ipotesi

di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio, quella c.d. materiale o reale e quella c.d. formale, negoziale ovvero cartolare.

Ricorre la seconda quando viene predisposta una illegittima trasformazione urbanistica ed edilizia dei terreni *“attraverso 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 la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio”*.

Dunque perché si verifichi una lottizzazione abusiva formale o negoziale è necessario che ricorrano le seguenti condizioni:

- 1) la trasformazione urbanistica ed edilizia dei terreni illegittimamente posta in essere, ossia *“in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione”* (art. 30 D.P.R. n. 380/2001);
- 2) il frazionamento e la vendita (o atti equivalenti) del terreno o comunque la sua attribuzione ad una pluralità di soggetti (non accompagnato da opere vere e proprie, altrimenti si ricadrebbe nell'ipotesi di lottizzazione materiale);
- 3) la non equivocità della destinazione a scopo edificatorio abusivo sia del frazionamento che della vendita, desumibile dagli indici di cui alla norma stessa (la dimensione dei lotti in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione, il tutto anche in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti).

Quanto al primo requisito occorre dire innanzitutto che costituisce lottizzazione edilizia, secondo la definizione contenuta nella Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 3210 del 28.10.1967, *“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”*. Analogamente, ai sensi dell'art. 1 della L.R. n. 34/1974 costituiscono lottizzazioni di terreno a scopo edilizio *“le utilizzazioni del suolo che, indipendentemente dal frazionamento fondiario e dal numero dei proprietari, prevedano la realizzazione contemporanea o successiva di una pluralità di edifici a destinazione residenziale, turistica industriale, artigianale o commerciale, o comunque l'insediamento di abitanti o di attività in misura tale da richiedere la predisposizione o l'integrazione delle opere di urbanizzazione tecnica o sociale occorrenti per le necessità dell'insediamento”*.

Si configura pertanto una lottizzazione tutte le volte in cui, mediante la **realizzazione di uno o più fabbricati** che esigano la realizzazione od il potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria o secondaria, si assoggetta un'area ad un processo di urbanizzazione, ossia si conferisce un nuovo assetto ad una porzione di territorio (C.d.S., sez. IV, n. 3001/2006).

La lottizzazione deve essere autorizzata dal Comune, ai sensi dell'art. 28 della Legge n. 1150/1942, come modificato dall'art. 8 della Legge n. 765/1967. Ne consegue che un intervento con caratteristiche lottizzatorie si configura come abusivo quando viene posto in essere o predisposto senza la prescritta autorizzazione a lottizzare, indipendentemente dalla presenza di titoli abilitativi per i singoli edifici. In tal senso è esplicita la disposizione dell'art. 23, comma 1, lett. b), della L.R. n. 15/2008 che prevede la lottizzazione abusiva quando *“senza la prescritta autorizzazione si realizzano i presupposti per una trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni attraverso il loro frazionamento e vendita, o atti equivalenti in lotti”*.



Occorre osservare che per quanto riguarda le zone agricole la L.R. n. 38/1999 da un lato consente la nuova edificazione solo ove necessaria alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola (art. 55), dall'altro vieta espressamente ogni lottizzazione a scopo edilizio (art. 54, comma 1, lett. b).

Dunque, nel caso di specie prospettato dal Comune, è del tutto irrilevante la conformità dei singoli interventi alle norme di piano regolatore se questi nel loro insieme configurano una fattispecie lottizzatoria. Tale lottizzazione, infatti, non avrebbe ricevuto l'autorizzazione comunale a lottizzare e non sarebbe neppure in astratto autorizzabile perché si pone in contrasto con le previsioni di zonizzazione, visto che il terreno è sito in zona agricola, ossia in un ambito urbanisticamente destinato alla conduzione del fondo e non agli insediamenti residenziali nonché con le richiamate disposizioni della L.R. n. 38/1999 che consentono la nuova edificazione residenziale solo se funzionale alla conduzione del fondo e vietano in ogni caso gli interventi di tipo lottizzatorio.

Del resto, a tenore della giurisprudenza penale, numerosissima e consolidata, *"costituisce lottizzazione edilizia qualsiasi utilizzazione del suolo che, indipendentemente dall'entità del frazionamento fondiario e dal numero dei proprietari, preveda la realizzazione contemporanea o successiva di una pluralità di edifici a scopo residenziale, turistico o industriale, che postulino l'attuazione di opere di urbanizzazione primaria o secondaria occorrenti per le necessità dell'insediamento"* (solo per citare le più recenti: Cass. Pen., sez. III, n. 32539/2010; Cass. Pen., sez. III, n. 37472/2008; Cass. Pen., sez. III, n. 12426/2008). E del resto per integrare l'ipotesi di lottizzazione abusiva *"è sufficiente il solo fatto che le opere o il frazionamento fondiario siano stati realizzati in assenza di uno strumento urbanistico attuativo o di un piano di lottizzazione convenzionato"* (C.d.S., sez. V, n. 301/1996).

Quanto al secondo requisito, va detto che *"l'ipotesi della c.d. lottizzazione negoziale rileva obiettivamente per il solo fatto del frazionamento e della vendita in lotti di un'area, purché questi lotti per le loro dimensioni, per la natura del terreno, per il numero, per la eventuale previsione di opere di urbanizzazione e in rapporto ad altri elementi riferiti agli acquirenti evidenzino, in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio degli stessi"* (C.d.S., sez. IV, n. 6060/2006; C.d.S., sez. IV, n. 5849/2003). Ciò che rileva è che tramite il frazionamento e la vendita si sia creata *"una variazione in senso accrescitivo sia del numero dei lotti che in quello dei soggetti titolari del diritto sul bene"* (C.d.S., sez. IV, n. 5849/2003; C.d.S., sez. V, n. 1283/1996).

Sotto questo aspetto va anche precisato che, perché si configuri la lottizzazione abusiva, è del tutto ininfluenza il fatto che non sia stata effettivamente realizzata alcuna opera di edificazione, in quanto sono sufficienti il mero frazionamento e la vendita o atti equivalenti, considerati *ex lege* presupposti già autonomamente punibili.

Tuttavia, il mero riscontro del frazionamento e della vendita o comunque dell'attribuzione del terreno ad una pluralità di soggetti non è sufficiente, *"in quanto la norma richiede un terzo requisito ossia la non equivocità della destinazione a scopo edificatorio abusivo sia del frazionamento che della vendita; ciò comporta che il comune deve accertare e dedurre valutando comparativamente gli elementi sintomatici indicati nel citato art. 30, con specifico riguardo al numero ed alla dimensione dei lotti in relazione alla natura del terreno, all'ubicazione o previsione di opere di urbanizzazione, nonché tutti gli altri indizi desumibili dalle concrete circostanze"* (TAR Campania, Napoli, sez. II, n. 2826/2009).

Infine va aggiunto che un altro degli aspetti da tenere in considerazione, sui quali tuttavia il Comune tace, è quello degli elementi riferiti agli acquirenti. Ad esempio, per i terreni in zona agricola, la professione non agricola degli acquirenti è considerata dalla giurisprudenza

elemento indiziario sufficiente a configurare la lottizzazione abusiva cartolare (C.d.S., sez. V, n. 2411/2001).

Va anche ricordato che non è necessario che sia dimostrata l'esistenza in concorso di tutti gli indici rilevatori di cui all'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001, "ma è sufficiente che lo scopo edificatorio emerga anche da un solo indizio" (C.d.S., sez. V, n. 5930/2008; C.d.S., sez. V, n. 3531/2005; C.d.S., sez. V, n. 3136/2004).

Nel caso di specie, quanto alla destinazione non equivoca a scopo edificatorio dell'operazione di frazionamento di un unico terreno, resa peraltro palese dalle istanze di rilascio di concessione edilizia, appaiono decisivi i rilievi della Commissione Edilizia laddove ha ritenuto che il lotto, a causa della ridotta dimensione, risulta "incongruo per lo sfruttamento agricolo in relazione alla natura del terreno". Infatti la dimensione dei lotti in relazione alla natura del terreno ed alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici è proprio uno degli indici in base ai quali va condotta l'indagine circa il ricorrere della fattispecie di cui all'art. 30 del D.P.R. n. 380/2001. Si veda in tal senso la pronuncia secondo cui si configura lottizzazione abusiva negoziale "nel caso di frazionamento di un unico fondo, già destinato ad uso agricolo, in larga misura proveniente direttamente da un unico proprietario, in lotti non idonei ad un uso conforme allo strumento urbanistico, inseriti nello stesso foglio e partita catastale, e trasferiti a soggetti che non presentano le qualità soggettive appropriate a tale utilizzazione agricola" (C.d.S., sez. V, n. 335/2003). Peraltro, come detto, anche l'art. 55 della L.R. n. 38/1999 consente la nuova edificazione in zona agricola solo se funzionale alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola.

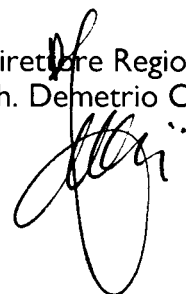
Pertanto, nel caso sottoposto all'esame della scrivente come riferito dal Comune, ricorrono sostanzialmente tutti i caratteri della lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio di tipo cartolare. Tra le numerosissime pronunce giurisprudenziali sul tema, la seguente sembra attagliarsi perfettamente al caso di specie prospettato dal Comune: "il frazionamento di un unico fondo già destinato ad uso agricolo in lotti di dimensioni tali da non consentire il permanere di un'effettiva destinazione agricola configura una fattispecie di lottizzazione abusiva negoziale" (TAR Campania, Napoli, sez. II, n. 16/2010).

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: <http://www.regione.lazio.it/web2/contents/urbate/pareri.php>

Il Dirigente dell'Area  
(Dr.ssa Marina Ajello)



Il Direttore Regionale  
(Arch. Demetrio Carini)



L'estensore: SLevante

