

Prot. n. 663907/2015

Roma, li 05 APR. 2016

Prot. 176 009

Comune di Cisterna di Latina  
mail@postacert.comune.cisterna.latina.it

**OGGETTO: Parere in merito alla divisione ereditaria di edifici ricadenti in zona agricola come causa di esclusione della lottizzazione abusiva – Comune di Cisterna di Latina.**

Il Comune di Cisterna di Latina ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito all'interpretazione dell'art. 30, comma 10, del d.P.R. 380/2001.

In particolare il quesito riguarda la possibilità, nell'ambito di una divisione ereditaria in zona agricola, di cui il Comune non specifica la portata, di applicare la causa di esclusione dalla fattispecie lottizzatoria recata dall'art. 30, comma 10, del d.P.R. 380/2001 anche agli edifici e non solo ai terreni.

Nel merito si ritiene quanto segue.

Si premette che i pareri rilasciati da questa Direzione non entrano nel merito della ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni sottoposte. Occorre inoltre sottolineare che, nella redazione dei pareri, le circostanze di fatto riferite dai comuni sono assunte come vere e non verificate, in quanto la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati dai comuni.

La fattispecie della lottizzazione abusiva è disciplinata, come noto, dall'art. 30 del d.P.R. 380/2001 che, letteralmente, la configura con riferimento ai terreni. La disposizione, infatti, stabilisce che *“si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta 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, denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio”*. Sia quindi nel nomen della fattispecie di reato, lottizzazione abusiva di terreni, che nelle sue due configurazioni, quella c.d. materiale e quella c.d. negoziale, compare l'espresso riferimento ai terreni per quanto riguarda la realizzazione dell'attività lottizzatoria abusiva.

L'ambito di applicazione della norma è poi delimitato dal comma 10 del medesimo art. 30, il quale stabilisce, quale causa di esclusione del reato, che le disposizioni in tema di lottizzazione

abusiva recate dalla norma *“non si applicano comunque alle divisioni ereditarie, alle donazioni fra coniugi e fra parenti in linea retta ed ai testamenti, nonché agli atti costitutivi, modificativi od estintivi di diritti reali di garanzia e di servitù”*.

Posto dunque che la lottizzazione abusiva è configurata dall'art. 30 come relativa ai terreni, è quindi lecito domandarsi se la lottizzazione abusiva, e quindi anche la causa di esclusione del reato di cui al comma 10, in particolare la divisione ereditaria, siano riferibili solamente ai terreni o possano invece applicarsi anche con riguardo edifici.

La questione deve essere analizzata, ovviamente, partendo dalla connotazione della condotta che integra la lottizzazione abusiva, così come ricostruita nel tempo per effetto del contributo di una copiosa giurisprudenza che ne ha precisato e specificato i caratteri.

Infatti, specialmente per quanto riguarda la lottizzazione c.d. materiale, ossia quella che, ai sensi del primo periodo dell'art. 30, comma 1, consiste nell'iniziare e/o realizzare *“opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni”*, la giurisprudenza ha delineato tale figura criminosa quale condotta che può essere posta in essere realizzando opere edilizie o opere di urbanizzazione che comportino un'apprezzabile trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, ossia un'utilizzazione del territorio finalizzata alla realizzazione di un insediamento non previsto o comunque diverso da quello previsto dagli strumenti urbanistici e dalle leggi. In sostanza, si configura la lottizzazione abusiva tutte le volte in cui il territorio subisce un'urbanizzazione, non assentita o non programmata, attraverso un qualsiasi tipo di intervento o costruzione che determini un'alterazione in senso urbanistico del territorio. Ciò in quanto, argomenta la giurisprudenza, la *ratio* della norma è quella di garantire l'ordinata pianificazione urbanistica, il razionale sviluppo degli insediamenti abitativi e dei correlativi standard e, non ultimo, l'effettivo controllo del territorio da parte del soggetto titolare della stessa funzione di pianificazione. Ha ad esempio chiarito la Cassazione penale, sez. III, n. 37383/2013, che la lottizzazione abusiva, viste le diverse modalità con le quali può essere realizzata, è un reato a forma libera e di pericolo e che pertanto la sua lesività non può ritenersi limitata alla sola trasformazione effettiva del territorio ma deve, al contrario, essere riferita alla potenzialità di tale trasformazione, intesa come pericolo di una urbanizzazione non prevista o diversa da quella programmata.

Alla luce dei suddetti principi, pertanto, la giurisprudenza ha ritenuto configurabile la lottizzazione abusiva anche nel caso di mutamento di destinazione d'uso di edifici già esistenti in quanto intervento idoneo a generare un nuovo insediamento abitativo che determina *“un carico urbanistico che necessita adeguamento degli standard”*, poiché *“ciò che rileva è il concetto di “trasformazione urbanistica ed edilizia” e non quello di “opera comportante trasformazione urbanistica ed edilizia”*”. (C.d.S., sez. IV, n. 3381/2012; cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II, n. 6313/2014; Cass. Pen., sez. III, n. 38799/2015).

Inoltre, è stata configurata la possibilità di lottizzazione abusiva anche in relazione ad un solo edificio quando si concretizzi un'esigenza di raccordo con il preesistente aggregato urbano e di potenziamento delle opere di urbanizzazione (Cass. Pen., sez. III, n. n. 24096/2008). In merito alla medesima ipotesi di interventi su di un unico edificio anche C.d.S., sez. V, n. 790/2001, ha ritenuto che essi se *“di consistente rilievo, anche se unitari, ben possono richiedere, per la loro complessità e per l'incidenza urbanistica in grado di sviluppare rispetto alla situazione in atto (a seguito, ad esempio, del maggiore assorbimento delle reti elettriche, idriche o del gas o dell'aggravio di quelle fognanti, correlati al maggior carico insediativo umano e tecnologico, all'aumento della circolazione di mezzi leggeri e pesanti etc.) la realizzazione di un apposito strumento attuativo, sia esso di iniziativa pubblica o privata”*.

In sostanza, quindi, è pacifico che, secondo la ricostruzione fattane dalla giurisprudenza, la lottizzazione abusiva è riferibile anche agli edifici e non solo ai terreni; va da sé, di conseguenza, che anche la causa di esclusione del reato recata dall'art. 30, comma 10, del d.P.R. 380/2001, pur se formalmente riferita alle disposizioni di cui al comma 1 relative ai terreni, sia analogamente applicabile anche agli edifici.

È del resto evidente che, essendo la lottizzazione abusiva relativa ad un edificio una fattispecie delineata dalla giurisprudenza e non rinvenibile nella disposizione di cui all'art. 30 del d.P.R.



REGIONE  
LAZIO

380/2001, per essa è ovviamente assente una causa di esclusione normativamente prevista, giacché è proprio sul piano normativo che manca la fattispecie criminosa. Inoltre, diversamente ritenendo, si giungerebbe alla conclusione irragionevole per cui la divisione ereditaria di terreni non configurerebbe lottizzazione abusiva in quanto espressamente esclusa dall'art. 30, comma 10, del d.P.R. 380/2001, mentre al contrario quella avente ad oggetto un edificio integrerebbe il reato in questione, laddove ne ricorrano i presupposti enucleati dalla giurisprudenza, poiché è assente una specifica causa di esclusione.

Va in ogni caso necessariamente posto in evidenza che la previsione recata dal comma 10 dell'art. 30 del d.P.R. 380/2001 non opera in maniera automatica ed indiscriminata. La giurisprudenza ha infatti ritenuto che l'art. 30 va inteso nel senso che alla divisione ereditaria, in quanto avente natura familiare, non sono applicabili gli indici sintomatici della lottizzazione ma che comunque *“anche la divisione ereditaria può mascherare una lottizzazione abusiva cartolare ma, in tal caso, l'intento lottizzatorio, quando la divisibilità è consentita dalla legge e non è incomoda, non può desumersi dal semplice frazionamento, che può essere determinato esclusivamente dalla necessità di sciogliere la comunione ereditaria, ma occorre un quid pluris che evidenzi la volontà di lottizzare”* (Cass. Pen., sez. III, n. 38632/2005). In tal senso, anche C.d.S., sez. IV, n. 4947/2012 ha chiarito che *“la lottizzazione abusiva può peraltro configurarsi anche nel caso di cui all'art. 30 comma 10 del d.P.R. n. 380 [...] Detto precetto non deve essere inteso nel senso di escludere assolutamente, sempre e comunque, la configurabilità di una lottizzazione cartolare pur in presenza di un atto di divisione ereditaria”*. In sostanza, secondo la giurisprudenza citata, laddove dalle modalità di realizzazione della divisione ereditaria e dalla verifica degli elementi di fatto emerga un intento lottizzatorio esso configura comunque la fattispecie di reato prevista dall'art. 30 del d.P.R. 380/2001.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: [http://www.regione.lazio.it/rl\\_urbanistica/?vw=pareri](http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri).

Il funzionario  
(dr. Stefano Levante)

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

Il Direttore  
(arch. Manuela Manetti)