

Parere n. 62/2009 - Lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio. D.P.R. 380/2001

Il quesito formulato dal Comune riguarda il tema della “lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio” di cui all’art. 30 del Testo Unico dell’edilizia (D.P.R. 380/2001).

Il caso specifico al quale il quesito si riferisce è caratterizzato dai seguenti elementi di fatto:

- = nel Piano Regolatore Generale comunale sono individuate “aree di espansione”, evidentemente destinate (anche se il quesito non lo specifica) a “nuovo impianto” edilizio ed urbanistico;
- = correttamente, in applicazione – tra il resto – del disposto dell’art. 13, comma 4, della legge urbanistica regionale 56/1977, il P.R.G. sottoponeva l’attuazione delle previsioni urbanistiche anzidette a strumento urbanistico esecutivo;
- = con variante al P.R.G. che il quesito denomina “non sostanziale” (si presume che si intenda dire “non strutturale”, cioè “parziale”) le aree di espansione predette sono state suddivise in sub-ambiti; dal testo del quesito emerge che ciascun sub-ambito (qualificato “lotto” dal quesito) è ben lontano dal costituire un “lotto”, cioè un’area funzionale ad un solo edificio, ed anzi ha dimensioni idonee a dar vita a più lotti, destinati ad essere serviti da strade e – si presume necessariamente – dalle altre opere di urbanizzazione: nel caso concreto che ha generato la richiesta di parere, il sub-ambito è suddivisibile in cinque lotti edificabili più la strada, riferisce il Comune;
- = la variante anzidetta al P.R.G. ha inoltre eliminato la sottoposizione a strumento urbanistico esecutivo, ed ha previsto l’impiego di “concessioni edilizie convenzionate”;
- = il proprietario dell’anzidetto sub-ambito suddivisibile in cinque lotti edificabili più la strada intende ora operare il frazionamento del sub-ambito medesimo, appunto frazionandolo in sei lotti: uno corrispondente alla strada destinata a servire il complesso e gli altri cinque costituenti lotti edificabili.

Il Comune chiede se tale frazionamento sia ammissibile (in assenza di pattuizioni con l’ente) o se esso non dia luogo ad una lottizzazione abusiva.

Va detto allora quanto segue.

1. Per quanto è dato conoscere dall’esposizione recata dal quesito, genera sorpresa la variante al

P.R.G. che ha eliminato la sottoposizione a s.u.e. di aree di espansione.

Invero, la concessione (ora, permesso di costruire) convenzionata non può costituire in generale mezzo alternativo rispetto al s.u.e. medesimo: lo scopo del convenzionamento in sede di rilascio del titolo abilitativo edilizio è quello delineato dal comma 5 dell'art. 49 l. reg. 56/1977; si tratta cioè di disciplinare, con atto che crea obbligazioni a carico dell'operatore, modalità, tempi, requisiti degli interventi in casi complessi o richiedenti particolari infrastrutture. Ciò, in una situazione connotata dal fatto che l'assetto del territorio è già stato definito in ogni sua componente.

Lo strumento urbanistico esecutivo (tipicamente, il P.E.C.) ha tutt'altra natura: soddisfa infatti la pretesa della legislazione statale di veder controllata dal Comune la "lottizzazione di terreni" e l'espansione dell'edificato, ad un livello e ad una scala ben più precisi e puntuali di quelli propri del P.R.G., con la certezza della congruità delle urbanizzazioni e della possibilità di sopportazione delle stesse da parte dello specifico territorio e della specifica realtà interessate; si tratta di una vera e propria progettazione urbanistica completa e puntuale.

Non vi è dunque indifferenza, tra s.u.e. e titolo abilitativo edilizio convenzionato.

Quando è richiesto dalla legge il primo, non può essere soddisfatta – in linea di principio – la richiesta prevedendo il secondo come se fosse equivalente al primo.

Ora, nel vigente ordinamento la pretesa del previo s.u.e. non deriva semplicemente dal P.R.G. (che pure la può formulare anche in casi in cui essa non proviene dalla legge): l'obbligo dell'“*autorizzazione a lottizzare*” (in concreto sostituita dai s.u.e.) è statuito a livello legislativo, e la lottizzazione abusiva costituisce fatto perseguito penalmente.

Né – come è ampiamente noto – può il piano regolatore generale far sì che un fatto previsto dalla legge dello Stato come reato non sia tale perché ammesso dal p.r.g. medesimo.

2. La giurisprudenza e la dottrina hanno individuato due tipologie di lottizzazione abusiva:

- quella cosiddetta “*materiale*”, consistente nell'inizio di opere che trasformano terreni a livello

urbanistico ed edilizio asservendo tali terreni – prima ineditati – a nuovi insediamenti comportanti più edifici e la necessità di urbanizzazioni; ciò, in assenza di s.u.e;

- quella cosiddetta “*formale*” (o “*cartolare*”), data dal frazionamento e dalla vendita (o dal compimento di atti equiparati) del terreno in lotti a fini edificatori per l’oggettività della situazione, in assenza di s.u.e.

Sul punto, si veda l’ampio chiarimento dato dalla sentenza 11.10.2006, n. 6060, del Consiglio di Stato, sezione 4[^].

L’art. 30, comma 1, del T.U. edilizia (D.P.R. 380/2001) recita invero letteralmente: “*“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”*””.

Solo nel caso in cui l’area sia già interamente urbanizzata e sia posta in un insieme territoriale circostante già edificato, la giurisprudenza ammette che non occorra – perché inutile – il s.u.e., anche se il P.R.G. lo impone (Cons. Stato, sez. 4[^], 29.7.2008, n. 3771; T.A.R. Sardegna, sez. 2[^], 19.11.2007, n. 2056; Cons. Stato, sez. 4[^], 19.6.2007, n. 3305; Cons. Stato, sez. 5[^], 3.3.2004, n. 1013; ecc.).

In tema di lottizzazione abusiva, la giurisprudenza è invero rigorosa, sia in sede giurisdizionale amministrativa, sia – soprattutto – nella pericolosa sede penale (si veda, ad esempio, Cassazione Penale 17.12.2002 – 22.1.2003, sez. 3[^], n. 3074).

3. La disposizione, poi, dell’art. 13, comma 4, della **legge** regionale piemontese 56/1977, ancorché nel caso in esame accompagnata da una diversa previsione del P.R.G., rende ulteriormente agevole l’applicazione delle rigorose norme e delle gravi sanzioni (tra le quali,

quelle accessorie, come la demolizione disposta dal giudice penale) presenti nella legislazione statale in tema di lottizzazione.

In un ambito non ancora edificato nel quale occorre perfino realizzare la strada (e, quindi, anche altre opere di urbanizzazione) è inevitabile l'applicazione delle statuizioni dianzi indicate dell'art. 13 l.r. 56/1977. Sola eccezione è data dal fatto che sia il P.R.G. a recare i precisi contenuti di cui ai numeri 2), 3) e 4) del comma 1 dell'art. 38 l. reg. 56/1977.

Conclusivamente, si ritiene che nel caso descritto dal Comune, sia possibile configurare una lottizzazione abusiva "*cartolare*" ove sia compiuto il frazionamento del sub-ambito in questione nei sei lotti indicati.

Si consiglia altresì una riflessione in ordine alla possibilità – fornita dal P.R.G., ma suscettibile di essere ciò nondimeno esclusa sia in sede di giurisdizione amministrativa sia in sede penale – di rilasciare permessi di costruire convenzionati nelle aree urbanistiche di espansione, ove le stesse siano non urbanizzate e marginali rispetto all'esistente struttura dell'abitato, facendo a meno dello strumento urbanistico esecutivo.