



COMUNE DI MODUGNO
(Provincia di Bari)

I SETTORE – UFFICIO LEGALE - CONTRATTI

Prot. n. 56936 del 20/11/07

Modugno, 19 novembre 2007

Al Dirigente II Settore

Ing. Giuseppe Capriulo

SEDE

OGGETTO: Richiesta parere dell'8/11/2007 prot. 54974. Deposito tipo di frazionamento avanzata dal tecnico geom. Pietro Tutino. Riscontro.

In riferimento alla richiesta di parere, così come individuata in oggetto, lo scrivente ufficio evidenzia quanto segue.

Da una lettura della normativa esistente in materia di lottizzazione abusiva, cioè l'art. 30 D.P.R. 380/2001, risulterebbe sussistente il reato di lottizzazione abusiva nel caso in cui vi siano opere, già iniziate, comportanti trasformazione urbanistica dei terreni in violazione degli strumenti urbanistici esistenti; ovvero, quando tale trasformazione della destinazione urbanistica dei terreni avvenga mediante il frazionamento e la vendita degli stessi in lotti, con eventuale previsione di opere di urbanizzazione che, per la loro natura e caratteristiche, denuncino la destinazione a scopo edificatorio dei terreni.

Tale previsione normativa, contenuta nel primo comma del citato art. 30, deve essere posta in diretta relazione con il successivo comma 5, in cui si prevede che *“i frazionamenti catastali dei terreni non possono essere approvati dall'agenzia del territorio se non è allegata copia del tipo dal quale risulti, per attestazione degli uffici comunali, che il tipo stesso è stato depositato presso il comune”*.

Alla luce di tanto si potrebbe concludere che, nel caso di specie, non sussistendo l'illecita trasformazione della destinazione urbanistica dei suoli interessati, poiché gli stessi hanno già destinazione edificatoria e non sussistendo neanche una violazione

degli strumenti urbanistici vigenti, poiché i suoli in oggetto sono ricompresi in comparti edilizi di tipo "C" nel vigente P.R.G. comunale, non sarebbero concretamente ravvisabili, *prima facie*, elementi oggettivi tali da configurare il reato di lottizzazione abusiva.

Inoltre, da una lettura congiunta del comma 1 con il successivo comma 5, che prevede espressamente il previo deposito, presso gli uffici comunali, degli atti relativi al frazionamento da presentare all'agenzia del territorio, emerge che, in realtà, il deposito del tipo di frazionamento, così come presentato dal tecnico, consisterebbe in un mero atto procedimentale dovuto ed obbligatorio ai fini del completamento dell'iter dinanzi all'agenzia del territorio.

Tanto, infatti, non comporterebbe alcun atto approvativo dell'ufficio comunale, consistendo, secondo il tenore letterale del citato comma 5 dell'art. 30, in un mero atto propedeutico alla presentazione della richiesta di frazionamento dinanzi alla competente autorità amministrativa. Tale deposito, ovviamente, non comporta alcuna tacita accettazione e/o approvazione da parte dell'ufficio comunale atteso che, come è noto, nei confronti della Pubblica Amministrazione non è applicabile la figura privatistica dell'accettazione tacita, ad eccezione dei casi espressamente previsti dalla legge in materia di silenzio assenso, ed in secondo luogo poiché l'ufficio ricevente non è competente ad esprimere alcuna manifestazione di volontà, occorrendo, in tutti i casi di lottizzazione, una apposita deliberazione di Consiglio Comunale.

Pertanto, per fugare ogni equivoco e dubbio, soprattutto in considerazione della delicatezza della questione, che ha visto esprimersi più volte la giurisprudenza amministrativa, si ritiene opportuno rappresentare che, per tale procedura di mero deposito, lo stesso potrebbe essere consentito dall'ufficio comunale con l'espressa indicazione, in calce o a margine dell'atto depositato, che il deposito non legittima eventuali interventi edilizi.

Tale "modus operandi" è già adottato dalla ripartizione Edilizia del Comune di Bari che, per fattispecie identiche al caso in esame, ha approntato una modulistica ad hoc apponendo, in calce al modulo di deposito, apposito timbro recante la dicitura "tale deposito non legittima eventuali interventi edilizi". (all. 1)

Rimanendo a disposizione per qualsiasi chiarimento in merito, si inviano Cordiali Saluti.

Il Responsabile Ufficio Legale
Avv. Cristina Carlucci

*
Diritto di
Segreteria
€ 258,23



COMUNE DI BARI

Ripartizione Qualità Edilizia e
Trasformazione del Territorio

via F. S. Abbrescia, 86 - 70100 BARI

SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA

Oggetto: **Deposito di frazionamento catastale o mappale con frazionamento catastale.**
Fabbricato sito in (BA) alla via numero civico piano

Il sottoscritto proprietario

nato a il , residente in

Via/Piazza n. C.F./P.IVA

con la presente deposita presso la Ripartizione Qualità Edilizia e Trasformazione del Territorio l'originale e n° 01 copia conforme e completa del:

- ☐ tipo di Frazionamento catastale
☐ tipo Mappale con frazionamento catastale

Trattasi di rappresentazione di deposito aggiornato, in sostituzione
al precedente già depositato con n° del

redatto dal tecnico e relativo alla/e particella/e n° del foglio di mappa n° del Comune di Bari,
sezione censuaria (BA), così come previsto dall'art. 30, comma 5, del D.P.R. 6 giugno 2001 n°380.

Dichiara, sotto la propria responsabilità, che il suddetto tipo ricade in area destinata dal vigente Piano Regolatore Generale (P.R.G.) a: e che nel caso insistano su terreni destinati a coltura o suscettibile di coltura, le superfici dei frazionamenti scaturiti non sono inferiori alla minima unità colturale necessaria e sufficiente per il lavoro di una famiglia agricola e, se non si tratta di terreno apponderato, per esercitare una conveniente coltivazione secondo le regole della buona tecnica agraria. (art. 846 C.C.)

Dichiara, inoltre, che il suddetto tipo non è propedeutico a divisioni ereditarie, a donazioni fra coniugi e fra parenti in linea retta ed a testamenti nonché ad atti costitutivi, modificativi od estintivi di diritti reali di garanzia e di servitù. (art.30, co.10, D.P.R. 380/2001)

Si precisa che tale deposito è propedeutico a:

- ☐ condono edilizio n° intestato a
☐ permesso di costruire
☐ permesso di costruire in sanatoria
☐ convenzionamento lottizzazione
☐ esproprio per
☐ acquisizione al patrimonio comunale
☐ compravendita
☐ accatastamento
☐ altro

Per il ritiro dell'attestazione dell'avvenuto deposito si delega il Sig.

., 20

timbro e firma del tecnico redattore

firma

LIBERAZIONE: EUGENIO SANTO

*Il diritto di Segreteria è da acquistarsi presso l'Economiato del Comune di Bari sito in questa via R. da Bari n. 1/A. In alternativa può presentarsi attestazione di versamento in c/c postale 18298703 intestato al Comune di Bari con causale "diritto di Segreteria".

Il presente tipo di moduli è in vigore presso l'Ufficio Modugno al servizio del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 350.
Modugno, 17.



755

19/10/17

Carabinieri

1237

è stata depositata
l'U.T.C. copia del presente tipo di frazionamento
mappale
TALE DEPOSITO NON LEGITTIMA EVENTUALI
INTERVENTI EDILIZI

Prof. N. *[Signature]*
IL TECNICO INCARICATO

10/4
12 AGO 2005

CONFERE DI BARI - UFFICIO TECNICO

, UFFICIO PROTOCOLLO

UFFICIO TECNICO

Addi', 8/11/2007

Al Sig.

**DIRIGENTE I SETTORE SERVIZI AFFAR
PIAZZA DEL POPOLO, 16
70026 - MODUGNO**

Oggetto: trasmissione corrispondenza del giorno 08/11/2007.

Per opportuna conoscenza, Le trasmetto, in allegato alla present
la corrispondenza del giorno 08/11/2007 , registrata ai numeri
protocollo di seguito elencati:

Prot.n. 54974/2007 TECNICO

Prot.n.

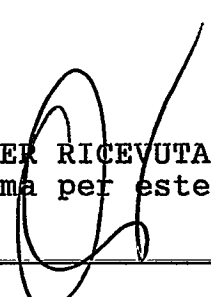
Prot.n.

Prot.n.

Distinti saluti.

Il Responsabile
dell'Ufficio Protocollo

PER RICEVUTA
(firma per esteso)





COMUNE DI MODUGNO

provincia di Bari

II SETTORE EDILIZIA PRIVATA ED URBANISTICA

Prot. n. 5494h

Modugno, li 8 NOV. 2007

Al Responsabile Ufficio Legale
(Avv. Cristina Carlucci)
Sede

Oggetto: Richiesta parere legale sulla configurazione o meno di una lottizzazione abusiva cosiddetta "negoziale" o "cartolare" dei terreni riportati in C.T. al foglio 25 particelle 1850-1849-1844 oggetto di richiesta di deposito tipo di frazionamento avanzata dal tecnico geom. Pietro Tutino .

Con la presente si trasmette copia del parere espresso sull'argomento di cui all'oggetto dall'avv. Felice Eugenio LORUSSO di Bari, indirizzato alla "HABITAT S.r.l." con sede in Modugno al viale della Repubblica n. 4, in qualità di promissoria acquirente dei suoli di che trattasi, e trasmesso dalla stessa HABITAT S.r.l. a questo ufficio in data 23/10/2007 con nota prot. n. 52162, al fine dell'acquisizione di un Vs parere legale in merito ed in particolare sulla configurazione o meno di una lottizzazione abusiva cosiddetta "negoziale" o "cartolare" dei terreni riportati in C.T. al foglio 25 particelle 1850-1849-1844 oggetto di richiesta di deposito tipo di frazionamento avanzata da tecnico incaricato dagli attuali proprietari dei suoli.

Si precisa che le aree oggetto di frazionamento sono tipizzate nel vigente P.R.G.C. in zona di espansione "C2" ed appartengono al comparto "C10" per il quale gli attuali proprietari (e non la società Habitat S.r.l. qualificatasi promissoria acquirente) hanno presentato Piano attuativo (piano di lottizzazione o piano urbanistico esecutivo) ad oggi non autorizzato in quanto non ancora approvato dall'organo istituzionalmente preposto ~~per~~ ^{ma} già sottoposto dallo scrivente settore alla attenzione del medesimo consesso.

Si avverte che il Vs parere è indispensabile oltre che propedeutico alla chiusura del procedimento amministrativo di che trattasi che deve concludersi entro il 22/12/2007.

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO
(Geom. Giuseppe LAFORTEZZA)

IL RESPONSABILE S.U.E.
(Geom. Francesco LOIACONO)

IL DIRIGENTE DEL II SETTORE
(Dott. Ing. Giuseppe CAPRULO)

COMUNE DI MODUGNO	
Prot. n. 56136	
20 NOV. 2007	
Cat. _____	Clas. _____
Fasc. _____	Sottofasc. _____

Felice Eugenio Lorusso

AVVOCATO

COMUNE DI MODUGNO	
2° - 3° SETTORE U.T.C.	
Prot. N.	52162
23 OTT 2007	
Cat.....	Clas.....
Fasc.....	Sottofasc.....

Bari, 18 ottobre 2007

Habitat S.r.l.
Viale della Repubblica, 4
70026 Modugno (BA)

Oggetto: frazionamento di suoli edificabili. Configurazione o meno di una lottizzazione abusiva. Parere.

Mi viene chiesto parere sulla possibilità di predisporre un piano di frazionamento di suoli edificabili, ricadenti in comparti edilizi di tipo C; in particolare, si pone il problema di verificare se nell'ipotesi delineata possa configurarsi o meno una lottizzazione abusiva.

Occorre naturalmente prendere le mosse dalla disposizione normativa che definisce, appunto, la lottizzazione abusiva, e cioè -oggi- l'art. 30 del Testo unico dell'edilizia D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Esso 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".

La norma contempla le due ipotesi di lottizzazione abusiva



individuare dal costante insegnamento di giurisprudenza e dottrina: quella cosiddetta "materiale", che ricorre quando vi è l'inizio di opere che comportano la trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, o stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; e quella cosiddetta "negoziale" o "cartolare" che si configura, invece, quando la trasformazione dei terreni avviene mediante il frazionamento e la vendita – o atti equivalenti – dei terreni, sempre che ricorrano elementi che *"denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio"*

Orbene, quel che emerge subito in maniera evidente dalla definizione legislativa succitata è che per aversi lottizzazione abusiva, materiale o negoziale, deve realizzarsi una trasformazione urbanistica dei terreni.

Al contrario, nella fattispecie prospettatami il frazionamento dei suoli finalizzato alla successiva compravendita non integrerebbe un'ipotesi di lottizzazione abusiva "negoziale" proprio perché difetterebbe l'elemento della trasformazione urbanistica dei suoli, che sono già destinati all'edificazione, in quanto ricadenti in un comparto edilizio di tipo "C" – si tratta dei suoli di cui al Fg. 25, p.lle 1850, 1849 e 1844- del vigente Piano regolatore del comune di Modugno.

Ed invero, con particolare riferimento proprio alla lottizzazione negoziale, la giurisprudenza ha da sempre affermato che il Legislatore ha inteso vietare solo quelle vendite e quei frazionamenti che siano preordinati ad una trasformazione urbanistica (T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II^a, 11.11.1993, n. 1366).



Tale orientamento, formatosi e consolidatosi già nella vigenza dell'art. 18 della L. 28 febbraio 1985 n. 47 –che disciplinava la lottizzazione abusiva prima del nuovo Testo unico- vale senz'altro anche con riguardo alla portata dell'art. 30 D.P.R. n. 380/2001, in quanto quest'ultimo ricalca pedissequamente la precedente suddetta disposizione.

In questo senso, i Giudici amministrativi hanno chiarito che la lottizzazione abusiva negoziale si configura quando sia ravvisabile *“anche il solo intento ... di trasmettere terreni non ancora edificabili per scopi di costruzione plurima”* (T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II[^], 10.4.1989, n. 495). Ancor più precisamente è stato affermato che *“il frazionamento seguito da vendita non integra di per sé la fattispecie in esame (cioè, la lottizzazione abusiva negoziale: n.d.e.), ove non risulti, anche indiziariamente, uno scopo edificatorio, volto cioè a perseguire l'abusiva trasformazione della destinazione agricola del terreno”* (T.A.R. Campania-Salerno, 17.3.1997, n. 160; T.A.R. Puglia-Lecce, 14.10.1993, n. 623). Inoltre, si è specificato che sussiste la lottizzazione abusiva cartolare in caso di *“illecito frazionamento del terreno agricolo in lotti, preordinato in modo inequivoco a scopo edificatorio”, e cioè laddove sussistano elementi oggettivi che attestino “l'intenzione di modificare illecitamente l'assetto del territorio”, tramite il frazionamento del terreno che sia “finalizzato all'edificazione residenziale e, quindi, contrario alla destinazione urbanistica della zona programmata dall'Autorità Comunale”* (T.A.R. Puglia-Lecce, Sez. I[^], 6.6.2003, n. 3713).

Dal contenuto delle richiamate pronunce si evince agevolmente che non può configurarsi lottizzazione abusiva allorché i terreni interessati siano già edificabili e non si realizzi, quindi, alcuna “abusiva



trasformazione" della destinazione così come impressa dagli strumenti urbanistici.

E dunque, anche la prescrizione contenuta nell'ultima parte dell'art. 30, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001, e cioè che si ha lottizzazione abusiva negoziale quando possano ravvisarsi elementi che *"denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio"* va interpretato -alla stregua di quanto ben chiarito da una più recente sentenza del T.A.R. Lombardia- nel senso che *"la trasformazione urbanistica (o edilizia) venga predisposta mediante il frazionamento e la cessione del terreno in lotti, i quali ... appaiono tali da denunciare inequivocabilmente l'intento del proprietario di voler imprimere al terreno stesso una destinazione a scopo edificatorio"* (T.A.R. Lombardia-Milano, Sez. II[^], 11.12.2002, n. 5103).

Ne consegue che, qualora i suoli siano già edificabili, la lottizzazione abusiva non può realizzarsi, venendo meno un suo elemento essenziale e cioè l'intento di imprimere una destinazione a scopo edificatorio ad un terreno cui, evidentemente, gli strumenti pianificatori attribuiscono una tipizzazione diversa.

In altre parole, ed in ossequio alla prescrizione contenuta nell'art. 30 D.P.R. n. 380/2001 -la cui lettera è, peraltro, sufficientemente chiara- ricorre la lottizzazione abusiva quando si realizzi una trasformazione urbanistica dei terreni e tale trasformazione si ponga in violazione degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati. Ciò in quanto l'interesse protetto dalla norma è per un verso quello di assicurare che la modifica del territorio avvenga sotto il controllo della P.A., e per l'altro quello di garantire che tale sviluppo si verifichi in piena aderenza al programmato assetto urbanistico.



In tal senso, il Consiglio di Stato ha chiarito che la lottizzazione abusiva formale si configura in presenza di atti che siano tali da realizzare in concreto lo scopo lottizzatorio su un fondo urbanisticamente inidoneo, come ad esempio il frazionamento di un fondo "in lotti non idonei ad un uso conforme allo strumento urbanistico" (C.d.S., Sez. V[^], 25.1.2003, n. 335).

Anche la Cassazione penale ha rilevato che la lottizzazione abusiva -materiale o negoziale- consiste in "atti materiali o giuridici comunque finalizzati a realizzare una trasformazione urbanistica e/o edilizia dei terreni non autorizzata oppure in violazione della pianificazione vigente" (Cass. Pen., Sez. III[^], 18.5.2006, n. 23154).

Dal che si evince che realizzano una lottizzazione abusiva tutti quegli interventi sul suolo, che si estrinsechino in atti idonei a mutarne l'originaria destinazione o ad assoggettarlo ad utilizzazione diversa da quella prevista dalla normativa urbanistica dettata dal Comune.

Alla luce delle considerazioni suesposte, e volendo trarre le conclusioni in riferimento al caso prospettato, ritengo che nella fattispecie la predisposizione di un piano di frazionamento dei suoli di cui trattasi non concreterebbe un'ipotesi di lottizzazione abusiva, attesa la duplice circostanza che non verrebbe a realizzarsi alcuna trasformazione urbanistica dei terreni, che hanno già destinazione edificatoria, né tanto meno una violazione degli strumenti urbanistici vigenti, in quanto i terreni stessi sono ricompresi in comparti edilizi di tipo "C" nell'attuale Piano regolatore generale del comune di Modugno.

Resto, naturalmente, a disposizione per ogni puntualizzazione ed



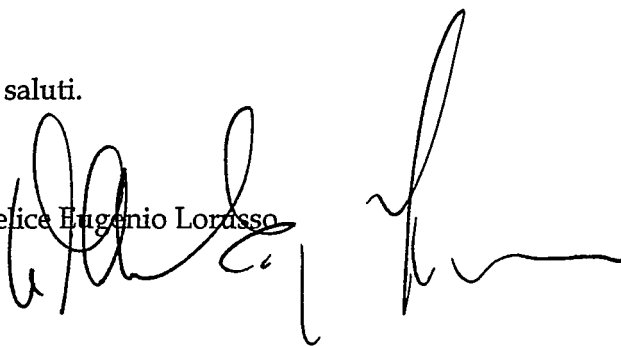
Felice Eugenio Lorusso

AVVOCATO

6

approfondimento ed invio distinti saluti.

Avv. Felice Eugenio Lorusso

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke at the end, positioned to the right of the typed name.

COMUNE DI MODUGNO
2° - 3° SETTORE U.T.C.
Prot. N. **52162**
23 OTT 2007
Cat..... Clas.....
Fasc..... Sottofasc.....

Al Signor
SINDACO
(2^ Settore: Urbanistica,
Edilizia pubblica e privata)
Via Rossini 49

MODUGNO

Oggetto: Deposito tipo di frazionamento di suoli
(D.P.R. 6-6-2001, n. 380 - art. 30 comma 5))
Trasmissione parere legale
(resp. procedimento: geom. G. LAFORTEZZA)

La sottoscritta, **HABITAT s.r.l.**, con sede in Modugno al viale della Repubblica, n. 4, rappresentata dall'amministratore unico sig.ra Raffaella FALETTI, ivi domiciliata per la carica,

- vista la nota di trasmissione del tipo di frazionamento delle ptc. 1850-1849 e 1844 del Fog. di mappa n. 25, a firma del geom. Pietro TUTINO, prot. n. 35967 del 17-7-2007, depositata ai sensi e per gli effetti del comma 5 dell'art. 30 del DPR n. 380/2001;
- considerato l'interesse della società scrivente alla istruttoria del procedimento amministrativo in corso (ex art. 9 legge n. 241/90 e s.m.i.), in quanto promissoria acquirente dei suoli avanti riportati;

con la presente

t r a s m e t t e

il parere espresso sull'argomento in questione dall' avv. Felice Eugenio LORUSSO, da Bari, redatto in data 18/10 u.s., con invito alla conclusione del procedimento amministrativo (ex art. 2 legge n. 241/90), già avviato con la richiamata nota prot. n. 35967 del 17-7-2007, e conseguente rilascio del tipo di frazionamento, vistato per avvenuto deposito.

Con osservanza.

Modugno, 23 OTT. 2007

HABITAT S.r.l.
Viale della Repubblica 4
70026 MODUGNO (Ba)
P.IVA 05008420720

Il presente procedimento è assegnato ai sensi
dell'art. 5 della L. 241/90, al dipendente *Felice Eugenio Lorusso*
Modugno **24 OTT 2007**
IL RESPONSABILE S.U.E.
(*Felice Eugenio Lorusso*)

Felice Eugenio Lorusso

LA CIRCOLARE

Le istruzioni sui primi passi della riforma**Ministero dei Lavori pubblici - Circolare 1° marzo 2000 n. 182/400/93****PRIME INDICAZIONI INTERPRETATIVE ED OPERATIVE DEL D.P.R. 25 GENNAIO 2000 N. 34
RECANTE IL REGOLAMENTO IN MATERIA DI QUALIFICAZIONE DEGLI ESECUTORI DI LAVORI PUBBLICI**

La qualificazione delle imprese sotto la lente dei Lavori pubblici. Con la circolare del 1° marzo 2000 il ministero detta le sue indicazioni sulla delicata materia relativa alla qualificazione alle imprese cercando di chiarire alcuni aspetti tra i più controversi della questione.

La circolare si sofferma inizialmente sulla valenza dei bandi pubblicati secondo le indicazioni del decreto legge 502/1999 secondo il noto principio a tenore del quale il bando costituisce "lex specialis".

Sulla redazione del bando la circolare indica la necessità di seguire quanto contenuto nell'articolo 30 del nuovo decreto che deve ritenersi siano prevalenti rispetto a quanto contenuto nell'articolo 18 della legge 55/1990, per ovvie ragioni di

successione di leggi nel tempo.

La circolare si sofferma inoltre sui termini degli appalti, sottolineando che il Dpcm 55/1991, fatta eccezione per l'articolo 8, cessa di avere vigenza, con l'opportunità di disciplinare in modo autonomo i termini per le gare sotto la soglia comunitaria, anche facendo riferimento ai regolamenti che disciplinano le procedure contrattuali.

In ordine alla documentazione il dicastero prende atto di alcuni aspetti di particolare rilievo:

- *la necessità d'integrare le documentazioni previste con ulteriori dichiarazioni;*

- *la possibilità di poter accertare, nella fase della gara, i requisiti di qualificazione attraverso una documentazione sostitutiva che nell'ottica della semplificazione e senza pregiudizio per le*

successive eventuali dimostrazioni, possono essere indicati anche in un'unica dichiarazione.

La circolare indica, inoltre, la documentazione che le stazioni appaltanti devono acquisire per comprovare quanto dichiarato in sede di gara, soprattutto per la speciale procedura di verifica a campione ai sensi dell'articolo 10, comma 1-quater della legge 109/1994.

Sui lavori di valore inferiore a 150.000 euro, viene confermata che la disciplina di cui all'articolo 28 del Regolamento è operante con immediatezza e lo sarà anche a regime.

Naturalmente le imprese non certificate da una Soa potranno partecipare alle procedure di gara dimostrando il possesso dei requisiti previsti nel predetto articolo 28 del Regolamento. (P.M. - M.Mor)

Le regole del gioco**APPALTI DI LAVORI PUBBLICI PARI O INFERIORI A 150.000 EURO****Requisiti tecnico-organizzativi richiesti alle imprese**

Entità dei lavori eseguiti direttamente nel quinquennio antecedente la data di pubblicazione del bando non inferiore all'importo del contratto da stipulare

Costo complessivo sostenuto per il personale dipendente non inferiore al 15% dell'importo dei lavori eseguiti nel quinquennio antecedente la data di pubblicazione del bando; se il rapporto tra il costo e l'importo dei lavori è inferiore a quanto richiesto la percentuale viene ristabilita riducendo figurativamente e proporzionalmente l'importo dei lavori che così vale per la dimostrazione del possesso dei requisiti

Adeguate attrezzature tecniche

D.P.R. 6-6-2001 n. 380

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A).

Pubblicato nella Gazz. Uff. 20 ottobre 2001, n. 245, S.O.

Capo II - Sanzioni ⁽²⁰⁾

30. (L) *Lottizzazione abusiva.*

(legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 18; decreto-legge 23 aprile 1985, n. 146, articoli 1, comma 3-bis, e 7-bis; decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, articoli 107 e 109)

1. 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.

2. Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica sia in forma privata, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni sono nulli e non possono essere stipulati nè trascritti nei pubblici registri immobiliari ove agli atti stessi non sia allegato il certificato di destinazione urbanistica contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano quando i terreni costituiscano pertinenze di edifici censiti nel nuovo catasto edilizio urbano, purché la superficie complessiva dell'area di pertinenza medesima sia inferiore a 5.000 metri quadrati.

3. Il certificato di destinazione urbanistica deve essere rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale entro il termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione della relativa domanda. Esso conserva validità per un anno dalla data di rilascio se, per dichiarazione dell'alienante o di uno dei condividenti, non siano intervenute modificazioni degli strumenti urbanistici.

4. In caso di mancato rilascio del suddetto certificato nel termine previsto, esso può essere sostituito da una dichiarazione dell'alienante o di uno dei condividenti attestante l'avvenuta presentazione della domanda, nonché la destinazione urbanistica dei terreni secondo gli strumenti urbanistici vigenti o adottati, ovvero l'inesistenza di questi ovvero la prescrizione, da parte dello strumento urbanistico generale approvato, di strumenti attuativi.

4-*bis*. Gli atti di cui al comma 2, ai quali non siano stati allegati certificati di destinazione urbanistica, o che non contengano la dichiarazione di cui al comma 3, possono essere confermati o integrati anche da una sola delle parti o dai suoi aventi causa, mediante atto pubblico o autenticato, al quale sia allegato un certificato contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti le aree interessate al giorno in cui è stato stipulato l'atto da confermare o contenente la dichiarazione omessa ⁽²¹⁾.

5. I frazionamenti catastali dei terreni non possono essere approvati dall'agenzia del territorio se non è allegata copia del tipo dal quale risulti, per attestazione degli uffici comunali, che il tipo medesimo è stato depositato presso il comune.

6. [I pubblici ufficiali che ricevono o autenticano atti aventi per oggetto il trasferimento, anche senza frazionamento catastale, di appezzamenti di terreno di superficie inferiore a diecimila metri quadrati devono trasmettere, entro trenta giorni dalla data di registrazione, copia dell'atto da loro ricevuto o autenticato al dirigente o responsabile del competente ufficio del comune ove è sito l'immobile] ⁽²²⁾.

7. Nel caso in cui il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale accerti l'effettuazione di lottizzazione di terreni a scopo edificatorio senza la prescritta autorizzazione, con ordinanza da notificare ai proprietari delle aree ed agli altri soggetti indicati nel comma 1 dell'articolo 29, ne dispone la sospensione. Il provvedimento comporta l'immediata interruzione delle opere in corso ed il divieto di disporre dei suoli e delle opere stesse con atti tra vivi, e deve essere trascritto a tal fine nei registri immobiliari.

8. Trascorsi novanta giorni, ove non intervenga la revoca del provvedimento di cui al comma 7, le aree lottizzate sono acquisite di diritto al patrimonio disponibile del comune il cui dirigente o responsabile del competente ufficio deve provvedere alla demolizione delle opere. In caso di inerzia si applicano le disposizioni concernenti i poteri sostitutivi di cui all'articolo 31, comma 8.

9. Gli atti aventi per oggetto lotti di terreno, per i quali sia stato emesso il provvedimento previsto dal comma 7, sono nulli e non possono essere stipulati, nè in forma pubblica nè in forma privata, dopo la trascrizione di cui allo stesso comma e prima della sua eventuale cancellazione o della sopravvenuta inefficacia del provvedimento del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale.

10. Le disposizioni di cui sopra si applicano agli atti stipulati ed ai frazionamenti presentati ai competenti uffici del catasto dopo il 17 marzo 1985, e 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 ⁽²³⁾.

(20) Vedi, anche, il *comma 43 dell'art. 1, L. 30 dicembre 2004, n. 311*.

(21) Comma aggiunto dal *comma 4 dell'art. 12, L. 28 novembre 2005, n. 246*. Vedi,

anche, il comma 5 dello stesso articolo 12.

(22) Comma prima rettificato con *Comunicato 13 novembre 2001* (Gazz. Uff. 13 novembre 2001, n. 264) e poi abrogato dall'*art. 1, D.P.R. 9 novembre 2005, n. 304*.

(23) Sull'applicabilità delle disposizioni di cui al presente articolo vedi il *comma 6 dell'art. 12, L. 28 novembre 2005, n. 246*.

Copyright 2006 Wolters Kluwer Italia Professionale S.p.A. All rights reserved.

CONVEGNO SUL TEMA LOTTIZZAZIONE ABUSIVA Modugno, 19 giugno 2007

Relazione a cura del dott. ing. Emilio Petraroli
Dirigente del Settore Urbanistica ed Edilizia Privata del Comune di Modugno

Saluto tutte le autorità presenti e tutti i partecipanti a questo convegno sul tema della lottizzazione abusiva.

Quando mi è stato rivolto l'invito a tenere una relazione su questo tema ho accettato volentieri, anche se giudico molto impegnativo l'argomento, in quanto ritengo il tema di grande spessore culturale che investe moltissimi settori della vita sociale, economica e imprenditoriale, oltre che di quella giuridica e amministrativa.

Sul tema, quindi, ritengo di dover fare *in primis* una disanima sul quadro normativo e sull'exkursus che si è avuto sulla questione fin dall'approvazione della legge urbanistica fondamentale.

La Legge 1150 del 1942 è stata la prima norma a disciplinare l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio comunale.

Detta legge ha introdotto la necessità di dotare ogni Comune di un Piano Regolatore Generale, strumento urbanistico di carattere generale appunto, adatto a disciplinare lo sviluppo edificatorio di ciascun territorio comunale. In particolare il PRGC deve essenzialmente indicare:

- 1) la rete delle principali vie di comunicazione (stradali, ferroviarie ecc.);
- 2) la divisione del territorio in zone omogenee (concetto introdotto per la verità solo nel 1968 con il D.M. 1444) con la precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano, la determinazione dei vincoli ed i caratteri da osservare in ciascuna zona;
- 3) le aree destinate a formare gli spazi pubblici e di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;
- 4) le zone sottoposte a particolari vincoli storici, paesistici e ambientali;
- 5) infine le norme per l'attuazione del piano.

La legge statale ha notevolmente condizionato le realtà urbanistica di molti Comuni, che spesso hanno avuto una crescita urbanistica disordinata, per effetto anche di un controllo accentrato allo Stato delle procedure di approvazione e attuazione dei PRG e/o Programmi di Fabbricazione.

Con l'avvento delle Regioni la situazione è andata notevolmente migliorando. Personalmente conosco pochi comuni della Regione Puglia che fossero dotati di PRGC prima dell'entrata in vigore della L.R. 31.05.1980, n. 56 "Tutela ed uso del territorio"

Quindi presupposto per poter proporre un piano di lottizzazione e/o un piano particolareggiato di una certa area o territorio di un comune è che questo sia dotato di un PRGC e per i Comuni della nostra Regione che questo sia adeguato alla L.R. n. 56/80.

Alla Legge Regionale n. 56/80 ha fatto seguito la L.R. 27 luglio 2001, n. 20 "Norme generali di governo e uso del territorio" che in linea di massima riprende i concetti della precedente norma, peraltro tutt'ora vigente, assumendo alcune denominazioni più corrette in attuazione dell'ordinamento italiano e comunitario.

Il PRGC assume la denominazione di P.U.G. (Piano Urbanistico Generale) e il P.d.L. o P.P. assume la denominazione di P.U.E. (Piano Urbanistico Esecutivo). Effettivamente sulla base di quanto in precedenza detto queste denominazioni appaiono più appropriate e più facilmente intelligibili nella loro denominazione. Nella sostanza posso però affermare che non vi è alcuna differenza.

Un Piano di Lottizzazione o un Piano Particolareggiato, oggi più semplicemente P.U.E., sono dunque degli strumenti urbanistici cosiddetti di secondo livello, ossia sono questi, strumenti di attuazione delle previsioni più generali di un PRGC o di un PUG.

La legge regionale n. 20 del 2001 ha espressamente precisato all'art. 8 che "la pianificazione urbanistica comunale si effettua mediante il Piano Urbanistico Generale (PUG) ed i Piani Urbanistici Esecutivi (PUE).

Diciamo subito che la differenza fra piano particolareggiato (PP) e piano di lottizzazione (PdL) oggi entrambi chiamati PUE, è che il primo è in genere di iniziativa pubblica mentre il secondo è di iniziativa privata.

Entrambi hanno lo scopo di dare attuazione alle previsioni di espansione di un PRGC.

Per fare qualche esempio un PEEP (Piano per l'Edilizia Economica e Popolare) o un PIP (Piano per Insediamenti Produttivi) sono Piani Particolareggiati e cioè strumenti di iniziativa pubblica e sono destinati il primo a disciplinare nell'ambito del territorio comunale insediamenti residenziali per fasce sociali medio basse, i cui soggetti attuatori sono in genere gli stessi Comuni, l'IACP, le Cooperative edilizie e le stesse Imprese di costruzione a certe determinate condizioni e sono destinati a soddisfare i bisogni residenziali di quei soggetti che aspirano alla prima casa; il secondo invece è destinato a disciplinare insediamenti di tipo produttivo locale (Zone artigianali, industriali ecc.) e quindi finalizzati a soddisfare i bisogni dell'economia imprenditoriale.

Qualche accenno merita ora il concetto di lottizzazione e dell'iter amministrativo per la sua approvazione ed attuazione.

E' superfluo dire che per lottizzazione s'intende in genere una radicale trasformazione urbanistica di un certo terreno libero o parzialmente libero che preveda anche la divisione in lotti di un'area tipizzata come di espansione nello strumento urbanistico generale quale è appunto il PRGC. Essa deve prevedere nel suo complesso oltre che i lotti edificatori anche le urbanizzazioni primarie e le aree per urbanizzazioni secondarie. La lottizzazione interviene in genere su aree completamente libere e non edificate, quindi, necessariamente si dovrà prevedere l'assetto viario e i parcheggi pubblici, le reti tecnologiche (fognatura, acquedotto, pubblica illuminazione, rete gas, telefono, elettrica ecc.) il verde pubblico ed i servizi in genere che dovranno soddisfare i bisogni sociali e amministrativi del nuovo contesto urbano e degli abitanti che si andranno ad insediare. Con il D.M. 1444 del 1968 sono stati stabiliti, nella misura di 18 mq. per abitanti insediabili (calcolati in genere nella misura di 1 ab ogni 100 mc di costruito), gli standard minimi richiesti in un piano di lottizzazione.

Un progetto di lottizzazione – PUE - è quindi uno strumento urbanistico attuativo abbastanza complesso, in quanto, partendo dalle previsioni del PUG, in genere una maglia omogenea di espansione, delimitata da viabilità primaria del PUG, deve innanzitutto delimitare il perimetro della zona interessata secondo le previsioni più generali del PUG, determinare la rete stradale interna, gli spazi pubblici e le altre attrezzature di servizio, individuare le disposizioni planovolumetriche degli edifici esistenti e previsti nel rispetto degli indici volumetrici del PUG, precisa le tipologie edilizie e l'arredo urbano ed infine detta le norme di attuazione specifiche.

Elemento importantissimo di un PUE di iniziativa privata è la convenzione. Essa costituisce il vero e proprio contratto che regola i rapporti tra Comune e proprietari dell'area interessata dal PUE. Essa deve essenzialmente prevedere:

- a) la cessione gratuita, entro i termini fissati nella stessa, delle aree per le urbanizzazioni primarie (strade, parcheggi, verde pubblico ecc) e la cessione gratuita delle aree per le urbanizzazioni secondarie (asili nido, scuole materne, centro sociale, impianti sportivi di quartiere ecc) nella misura non inferiore a quella stabilita dal D.M. 1444/68 – 18 mq/ab;
- b) modi e tempi di realizzazione a cura e spese dei lottizzanti delle opere di urbanizzazione primaria o la completa monetizzazione delle stesse;
- c) l'eventuale assunzione di realizzazione a propria cura e spese delle opere di urbanizzazione secondaria con scorporo dei relativi oneri;
- d) i termini in cui il PUE dovrà realizzarsi (compreso urbanizzazioni ed edifici). Tale termine non può superare dieci anni;
- e) garanzie finanziarie congrue per fasi di esecuzione relative agli adempimenti degli obblighi a carico dei proprietari;
- f) previsioni di sanzioni a carico dei proprietari nel caso di inosservanza degli obblighi di convenzione.

Il procedimento di approvazione di una lottizzazione è complesso e richiede l'assunzione di due atti distinti da parte dell'organo comunale competente che è il Consiglio Comunale, anche se credo che alcune Regioni con apposita legge abbiano spostato la competenza alle Giunte Comunali proprio perché trattasi di strumenti attuativi di Piano Urbanistico Generale approvato dal Consiglio.

Dopo la necessaria istruttoria tecnica e l'acquisizione dei necessari pareri previsti dalla L.R. n. 56/80 e degli Enti che in qualche modo influiscono sul PUE nonché dell'eventuale procedura di VIA (valutazione d'impatto ambientale) da parte del Comune qualora il PUE rientri nel caso di cui alla L.R. 12 aprile 2001, n. 11 "Norme sulla valutazione d'impatto ambientale" (aree urbane nuove o in estensione interessanti superfici superiori a 40 ha o aree urbane esistenti che interessino superfici superiori a 10 ha), il PUE viene adottato (o anche negato) dal Consiglio Comunale unitamente allo schema di convenzione che regola i rapporti come detto fra proprietari e Ente.

La delibera di adozione da parte del C.C. viene depositata entro 15 giorni dalla sua adozione presso la Segreteria del Comune e vi rimane per 10 giorni consecutivi durante i quali chiunque può prenderne visione. Di detto deposito viene data notizia mediante quotidiani a maggiore diffusione locale e manifesti affissi in luoghi pubblici e all'Albo del Comune.

Fino a 20 giorni successivi alla scadenza del periodo di deposito possono essere presente opposizioni (da parte dei proprietari degli immobili compresi nel PUE) ed osservazioni da parte di chiunque.

Qualora nel PUE ricadano immobili con vincoli idrogeologici, artistici, paesistici, archeologici, forestali e di ogni altro tipo il PUE stesso deve essere trasmesso agli Enti che tutelano i suddetti vincoli per il rilascio dei prescritti pareri.

Scaduti i termini di cui sopra ed acquisiti i pareri qualora necessari ed esperito eventualmente il procedimento di assoggettabilità alla VIA il Consiglio Comunale approva in via definitiva il PUE decidendo contestualmente sulle eventuali opposizioni e/o osservazioni.

Dopo l'approvazione definitiva del PUE si dà luogo alla redazione e approvazione dei progetti esecutivi delle varie urbanizzazioni previste ed infine alla firma della convenzione. Atto quest'ultimo che assume tutte le caratteristiche di atto pubblico regolarmente registrato e trascritto.

La proposta di PUE può prevedere che la sua attuazione possa avvenire a mezzo di Permessi di Costruire separati o anche mediante l'istituto della D.I.A. onerosa, qualora nello stesso PUE ne sia stato disciplinato l'utilizzo.

Questo più o meno l'iter approvativo che come potete ben vedere non è affatto semplice.

Rimandando gli aspetti più giuridici amministrativi e penali e gli aspetti patrimoniali agli eccellentissimi relatori qui presenti qualche cenno corre l'obbligo fare sul precipuo tema che è quello della Lottizzazione abusiva.

Con la L. n. 1150 del 1942 il legislatore, introducendo per la prima volta nell'ordinamento penale i reati edilizi ed urbanistici, ha voluto prevedere, sanzionandola con la pena dell'ammenda, la fattispecie di "lottizzazione abusiva": attraverso due successive modificazioni - prima con la L. 6/8/1967 n. 765, quindi con la L. 28/1/1977 n. 10 - si è giunti alla L. 28/2/1985 n. 47 ("norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive"), confermando in tutto tale assetto normativo nel D.P.R. n. 380 del 2001 ultima disposizione legislativa sul tema, con cui tale fattispecie è giunta ad avere un'importanza essenziale nell'economia di questi reati.

Con questa legge, infatti, la contravvenzione di lottizzazione abusiva ha subito profonde modifiche, nell'intento di porre rimedio a quelle riserve più volte avanzate da molti giuristi per la formulazione adottata dal legislatore, giudicata spesso inadeguata a descrivere compiutamente il fatto di reato.

L'art. 18 della L. 47/1985, come confermato dall'art. 30 del DPR n. 380/2001, così sancisce: *"si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabiliti 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 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".

Il legislatore ha, quindi, previsto due fattispecie alternative di lottizzazione abusiva: per realizzare la prima, quella operata tramite "trasformazione e alterazione fisica del territorio", non è comunque sufficiente l'inizio di una semplice opera edilizia attuata in contrasto con gli strumenti urbanistici indicati o senza autorizzazione, perché si deve trattare in ogni caso di un inizio di "opere che rivelino l'intenzione di procedere ad un vero e proprio programma di fabbricazione destinato a determinare un assetto differente di una porzione più o meno estesa di territorio". Il dato importante, quindi, è lo "scopo della condotta". Un livellamento di terreno, ad esempio, da solo non è indicativo dello scopo lottizzatorio: infatti, se tale attività è stata posta in essere da un imprenditore agricolo, evidentemente ci si trova di fronte ad una situazione ben diversa da quando a livellare il terreno sia stata un'impresa di costruzioni. Comunque, anche in quest'ultimo caso, è opportuno rilevare, che per dar corso al procedimento amministrativo e, quindi penale, occorre una ulteriore, e più decisiva, specificazione della condotta, così da evitare possibili fraintendimenti della situazione di-fatto.

Con la seconda fattispecie alternativa, quella realizzata per mezzo del "frazionamento giuridico dei terreni", il legislatore ha, invece, sensibilmente anticipato la soglia di punibilità del reato. Proprio per questo, richiedendo il "frazionamento e vendita o atti equivalenti" ha voluto segnalare con particolare precisione i presupposti necessari per poter considerare "non equivoca" la destinazione a scopo edificatorio, necessaria per integrare la seconda fattispecie di lottizzazione abusiva.

Gli elementi di controllo che in questo caso il legislatore mette "a disposizione" per le verifiche e accertamenti di una possibile lottizzazione abusiva sono almeno due:

- 1) l'obbligo dell'attestazione di deposito presso gli uffici comunali dei frazionamenti catastali di terreni prima della loro approvazione da parte dell'Agenzia del Territorio competente;
- 2) gli atti tra vivi, sia in forma pubblica che privata, aventi ad oggetto trasferimento di diritti reali di terreni sono nulli o non possono essere stipulati né trascritti nei pubblici registri immobiliari ove agli stessi atti non sia allegato il certificato di destinazione urbanistica rilasciato dal competente Ufficio comunale contenenti le prescrizioni urbanistiche relative all'area interessata;

Per quanto riguarda gli atti relativi a trasferimento di terreni con superfici inferiore a 1 ha, vi era prima l'obbligo di trasmettere ai Comuni copia degli stessi atti. La norma è stata abrogata col DPR 304/2005.

Orbene, qualora il Dirigente o Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale accerti, attraverso gli elementi e/o gli organi di controllo a disposizione, la effettuazione di una lottizzazione abusiva o presunta tale, di terreno a scopo edificatorio senza la prescritta autorizzazione o in palese violazione o contrasto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti, con ordinanza da notificare ai proprietari e agli eventuali altri soggetti coinvolti (costruttori, direttori lavori ecc.) ne dispone la immediata sospensione. Informando della notizia di eventuale reato l'Autorità Giudiziaria. Il provvedimento comporta l'immediata interruzione di qualsiasi opera in corso ed il divieto di disporre dei suoli e delle opere stesse con atti fra vivi e viene, a tal fine, trascritto nei registri immobiliari. (Art. 30 comma 7 del DPR 380/2001)

Decorsi 90 giorni, qualora non intervenga la revoca del provvedimento di sospensione, le aree lottizzate sono acquisite di diritto al patrimonio disponibile del Comune e il Dirigente dell'UTC deve altresì procedere alla demolizione delle opere eventualmente eseguite. In caso di inerzia è previsto che il competente organo regionale possa adottare i provvedimenti necessari informandone la competente A.G.

Un'azione forte, quindi, che non lascia spazi a interpretazioni o agevolazioni. La lottizzazione abusiva implica in sé la perdita definitiva del bene.

Qualche cenno mi sento di fare, per concludere, con riguardo ai rapporti tra giudicato penale e provvedimento amministrativo. Si prospettano, infatti, notevoli questioni di coordinamento non risolte dal legislatore tra il procedimento ablatorio e l'eventuale confisca conseguente al processo penale.

Dal momento che, infatti, la sentenza penale acquista efficacia di giudicato soltanto quando siano stati esperiti tutti i gradi del giudizio, grazie agli automatismi previsti dall'art. 30 del DPR 380/2001, qualora trascorrono 90 giorni senza che intervenga una revoca dell'ordinanza con cui il dirigente comunale disponga la sospensione della lottizzazione, si dovrebbe giungere all'espropriazione in via amministrativa prima della conclusione del procedimento penale.

I vari interventi giurisprudenziali susseguirsi nel tempo hanno dilatato notevolmente il concetto di lottizzazione abusiva così, per esempio, le Sezioni Unite 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 idonei 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 Giudice adito ha ritenuto che non fosse configurabile alcun abuso edilizio per due ragioni: in primo luogo non viene fornita la prova di una concreta trasforma-

zione 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.

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.

In realtà, il problema deve essere considerato soltanto nei suoi aspetti pratici, poiché il procedimento penale e quello amministrativo, anche se sono destinati ad incidere sullo stesso bene, procedono su binari paralleli: il giudicato penale rileva soltanto riguardo la responsabilità dell'imputato (e, di conseguenza, sulla confisca del bene), mentre la sentenza amministrativa si limita a giudicare sulla legittimità del provvedimento di sospensione disposto dal dirigente comunale, del quale l'acquisizione "di diritto al patrimonio disponibile del comune" è semplicemente una conseguenza automatica.

Nel caso in cui sia divenuta così definitiva la sentenza amministrativa che respinga il ricorso sulla legittimità dell'ordinanza del dirigente, la sentenza del giudice penale che, successivamente, disponga la confisca diverrebbe ineseguibile di fatto. Qualora, invece, l'imputato venga assolto nel giudizio penale proprio perché sia stata accertata l'inesistenza della lottizzazione abusiva, pur non trovandoci di fronte ad un conflitto di giudicati, appare evidente l'incongruenza della situazione: infatti il terreno è definitivamente "acquisito di diritto al patrimonio disponibile del comune" proprio perché il dirigente comunale ha ritenuto illegittima una lottizzazione di cui, invece, è stata accertata la non conformità alla fattispecie da parte del giudice penale. Questa fattispecie, anche se forse meno probabile ma non esclusa, può determinare una situazione esattamente contraria e cioè confisca del giudice penale a fronte di una lottizzazione ritenuta legittima dall'autorità amministrativa.

Per dare una qualche risposta a queste problematiche, è auspicabile un intervento legislativo che riservi ogni competenza all'autorità amministrativa o a quella giudiziaria, in modo da evitare la "sovrapposizione di provvedimenti amministrativi e provvedimenti giurisdizionali di tipo ablativo a contenuto sostanzialmente identico".

Evidenzio infine come per evitare le inosservanze da parte dell'autorità amministrativa, fenomeno ahimé tristemente ricorrente, si è proposto di migliorare quei meccanismi di "supplenza amministrativa" previsti dallo stesso DPR 380/2001, accompagnando tali misure con una obbligatoria contestuale comunicazione alla competente autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale per la incriminazione inflessibile, magari sotto il profilo di reati speciali rispetto all'art 328 del codice penale, delle omissioni e dei ritardi.

Ho concluso grazie a tutti per la Vs. paziente attenzione.

Giurisprudenza

n. 2/2005 - © [copyright](#)

TAR CAMPANIA - NAPOLI, SEZ. I - sentenza 20 gennaio 2005 n. 261 - Pres. Perrelli, Est. Pasanisi - Carannante ed altri (Avv. Capasso) c. Comune di Bacoli (Avv. Violante) - (accoglie).

1. Edilizia ed urbanistica - Lottizzazione abusiva - Lottizzazione abusiva c.d. "materiale" - Configurabilità - Presupposti - Individuazione.

2. Edilizia ed urbanistica - Lottizzazione abusiva - Lottizzazione abusiva c.d. "cartolare" - Configurabilità - Presupposti - Individuazione.

3. Edilizia ed urbanistica - Lottizzazione abusiva - Ordinanza di sospensione dei lavori - Per pretesa lottizzazione abusiva - Nel caso in cui non si comprenda quale dei due tipi di lottizzazione sia stato realizzato - Illegittimità.

4. Edilizia ed urbanistica - Lottizzazione abusiva - Recinzione del terreno e realizzazione di pollai e conigliere - Non comporta ex se una lottizzazione, non trattandosi di opere di urbanizzazione.

1. Ai sensi dell'articolo 30, comma primo, del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (nel testo che riproduce pedissequamente la formulazione contenuta nel previgente articolo 18, comma primo, della legge 28 febbraio 1985, n. 47), la cd. lottizzazione abusiva "materiale" o "reale" richiede, ai fini della sua configurazione, la contemporanea presenza di due elementi: 1) l'inizio delle *opere di urbanizzazione*; 2) la *violazione* delle norme urbanistiche (1).

2. La lottizzazione abusiva "negoziale" o "cartolare" o "formale", ai sensi dell'articolo 30, comma primo, del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, si articola, invece, in due fasi: 1) il *frazionamento* (evidentemente non accompagnato da opere vere e proprie, perché altrimenti si finirebbe con il ricadere nella prima ipotesi); 2) la successiva *vendita* (o adozione di atti equivalenti) dei terreni frazionati. Ai fini della configurazione di tale fattispecie è dunque essenziale che il terreno sia frazionato e venduto o comunque attribuito ad una pluralità di soggetti. Inoltre, la norma richiede un terzo requisito: la *non equivocità* della destinazione a scopo edificatorio abusivo sia del frazionamento, che della vendita (2).

3. E' illegittimo un provvedimento con il quale si ordina sospensione dei lavori e delle opere edilizie ex art. 30, comma 7, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, per pretesa lottizzazione, nel caso in cui la motivazione posta a fondamento dell'ordine di sospensione non consenta di chiarire a quale delle due ipotesi di lottizzazione abusiva il Comune abbia inteso far riferimento (e cioè se alla lottizzazione "negoziale", ovvero a quella "materiale").

4. La realizzazione su di un terreno agricolo di pollai, conigliere, baracche e di recinzioni in legno, non comporta una lottizzazione, trattandosi di opere sicuramente idonee a determinare la situazione prospettata dall'art. 30, comma 7, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, il quale evidentemente postula la realizzazione di opere di urbanizzazione (quali strade, fognature, impianti di illuminazione, ecc.) (3).

(1-2) Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 8 maggio 2003, n. 2445, secondo cui si ha lottizzazione abusiva di tipo "materiale", sanzionata dall'art. 18 l. 28 febbraio 1985 n. 47, quando si è in presenza di un illegittimo principio di esecuzione di uno strumento tecnico urbanistico diretto alla formazione di un nuovo complesso edilizio attrezzato ai fini residenziali, mentre si è in presenza della cosiddetta lottizzazione "negoziale" (o cartolare) in caso di frazionamento in lotti preordinato, in modo inequivoco ai fini di lottizzazione.

(3) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 3 luglio 2003, n. 3973, secondo cui, ai sensi dell'art. 18 l. 28 febbraio 1985 n. 47, si ha lottizzazione abusiva di terreni quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni urbanistiche; pertanto, non basta una semplice recinzione esterna con pali in legno e rete metallica, che non appare manifestazione di sicuri intenti edificatori per lotti, non potendo una semplice ripartizione far escludere la conservazione del carattere agricolo dell'area interessata.

Documenti correlati:

CONSIGLIO DI STATO SEZ. V, sentenza 16-10-2002, n. 5601, pag. http://www.lexitalia.it/private/cds/cds5_2002-10-16-3.htm (sulla nozione di lottizzazione c.d. "cartolare" o "negoziale").

CONSIGLIO DI STATO SEZ. V, sentenza 14-5-2004, n. 3136, pag. http://www.lexitalia.it/p/cds/cds5_2004-05-14-5.htm (sugli elementi che debbono sussistere perchè si realizzi la lottizzazione abusiva c.d. "cartolare").

FATTO

Con atto notificato in data 18 aprile 2002 e depositato il successivo 7 maggio, i signori Carannante Salvatore, Petrone Maria Rosaria e Illiano Anna Maria ricorrevano innanzi a questo TAR contro il Comune di Bacoli, chiedendo l'annullamento, previa sospensione, dei provvedimenti in epigrafe indicati.

Al riguardo rappresentavano, in punto di fatto, che l'intimato Comune di Bacoli, con gli impugnati provvedimenti, aveva contestato loro (e agli altri soggetti ivi nominativamente indicati) la realizzazione, previo frazionamento e vendita di lotti, di interventi edificatori in assenza di piano di lottizzazione debitamente approvato.

Deducevano quindi l'illegittimità dei suddetti provvedimenti per i seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 8 e ss. L. n. 241 del 1990. Eccesso di potere. Violazione del principio del giusto procedimento.

In violazione delle disposizioni normative richiamate, l'impugnato provvedimento di sospensione sarebbe stato adottato senza alcuna preventiva comunicazione di avvio del relativo procedimento ai diretti interessati.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 30 D.P.R. 6\6\2001 n. 380 e dell'art. 3 L. n. 241 del 1990. Eccesso di potere. Inesistenza dei presupposti in fatto e in diritto.

Contrariamente a quanto superficialmente ritenuto dall'intimata Amministrazione comunale, nella fattispecie in esame non ricorrerebbero affatto i presupposti della lottizzazione abusiva: in primo luogo, in quanto la destinazione urbanistica e paesaggistica dell'area in questione non sarebbe incompatibile con la vendita frazionata dell'intero lotto di terreno (come confermato dal certificato allegato all'atto di compravendita del 19/5/98, secondo cui <<i>i terreni di cui al foglio 28, p.lla 83, ricadono in zona che il Piano Territoriale Paesistico dei Campi Flegrei designa R.U.A., Recupero Urbanistico-Edilizio e Restauro Paesistico-Ambientale<>>); in secondo luogo, in quanto -nella specie- sarebbero state comunque realizzate opere (quali pollai, conigliere, baracche e recinzioni in legno) assolutamente inidonee a configurare, ai sensi dell'art. 30, comma 1, D.P.R. n. 380 del 2001, <<una trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni>>, tale da giustificare il gravissimo provvedimento poi effettivamente adottato (stante anche la mancanza di qualsiasi opera di urbanizzazione, come rappresentato dalla perizia del geom. Giorgio Costigliola, allegata al ricorso).

Con ordinanza n. 3314 del 3 luglio 2002, la Sezione Quarta di questo Tribunale accoglieva la domanda cautelare.

In data 18 luglio 2002, si costituiva in giudizio il Comune di Bacoli, depositando fascicolo contenente memoria di

costituzione e documenti, contestando la fondatezza del ricorso, di cui chiedeva la reiezione: in ordine al primo motivo, deduceva l'inconfigurabilità, nella specie, dell'obbligo di comunicazione, versandosi in una chiara ipotesi di lottizzazione abusiva, rispetto alla quale l'apporto procedimentale dei diretti interessati non avrebbe potuto mutare l'esito del provvedimento finale; in ordine al secondo motivo, rappresentava che l'affermazione contenuta in ricorso circa la destinazione di zona della p.lla 83 non sarebbe pertinente, dal momento che i ricorrenti sarebbero invece proprietari delle p.lle 359 e 368 del foglio 28, con destinazione urbanistica a <<Verde Standard – area destinata per l'istruzione>>, incompatibile con la vendita frazionata.

In data 30 settembre 2004, il Comune resistente depositava memoria difensiva e documenti, insistendo per la reiezione del ricorso: quanto al primo motivo, ribadiva l'insussistenza di qualsiasi obbligo di comunicazione, atteso anche che l'impugnata ordinanza di sospensione era stata preceduta <<da numerosi accertamenti tecnici (agli atti di causa) svoltisi in loco ed alla presenza delle parti>>, per cui i diretti interessati sarebbero stati messi sostanzialmente in grado di partecipare al procedimento avviato nei loro confronti, rendendo superflua la comunicazione formale; quanto al secondo motivo, pur riconoscendo che non sarebbero state ancora poste in essere vere e proprie costruzioni abusive, rappresentava che, nella specie, sarebbe indubitabile la configurazione di una "lottizzazione reale", <<sussistendo opere in fase iniziale che denotano, comunque, un inequivocabile avvio di processo di trasformazione urbanistica ed edilizia del terreno, in contrasto con le norme vigenti>> (anche in considerazione dell'erroneità del richiamo effettuato in ricorso al diverso terreno di cui al foglio 28, p.lla 83).

In data 10 novembre 2004, i ricorrenti depositavano memoria, rappresentando che i provvedimenti oggetto del presente gravame erano stati comunque annullati da questo Tribunale, con sentenza della Quarta Sezione n. 5480 del 21 settembre 2002 (passata in giudicato per mancata impugnazione del Comune di Bacoli), sull'identico ricorso proposto dagli altri presunti lottizzanti abusivi (per violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990). Insistevano quindi per l'accoglimento del ricorso, ovvero, stante la natura collettiva e sostanzialmente unitaria degli atti impugnati, <<per qualsiasi altra pronuncia che prenda atto degli effetti che produce sul presente giudizio la sentenza n. 5480/2002>>.

Alla pubblica udienza del giorno 22 novembre 2004, il ricorso veniva introitato in decisione.

DIRITTO

1. Come (implicitamente) rappresentato dai ricorrenti nella memoria da ultimo depositata in giudizio in data 10 novembre 2004, il presente gravame dovrebbe essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

E' evidente infatti che l'annullamento disposto dalla Quarta Sezione di questo Tribunale dello stesso atto oggi all'esame del Collegio (avvenuto con la sentenza n. 5480 del 21 settembre 2002) comporta il venir meno di qualsiasi interesse alla ulteriore prosecuzione del giudizio, attesa la natura unitaria ed inscindibile della contestata lottizzazione abusiva, la quale presuppone logicamente e giuridicamente, ai fini della sua stessa esistenza e configurazione, un frazionamento di terreni e quindi una pluralità di soggetti, per cui l'annullamento operato su istanza di alcuni dei soggetti interessati non può che estendersi anche a favore degli altri soggetti coinvolti.

2. Ritiene tuttavia il Collegio di poter prescindere dalla suddetta declaratoria, stante l'evidente fondatezza, nel merito, del ricorso.

3. Come è noto, l'articolo 30, comma primo, del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (nel testo che riproduce pedissequamente la formulazione contenuta nel previgente articolo 18, comma primo, della legge 28 febbraio 1985, n. 47), distingue due diverse ipotesi di lottizzazione abusiva a scopo edificatorio.

La prima ricorre <<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>>.

La seconda, <<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, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio>>.

La prima fattispecie di lottizzazione abusiva delineata dalla norma in esame (cd. lottizzazione abusiva "materiale" o "reale") richiede, quindi, ai fini della sua configurazione, la contemporanea presenza di due elementi: 1) l'inizio delle *opere di urbanizzazione*; 2) la *violazione* delle norme urbanistiche.

La seconda ipotesi considerata, conosciuta anche come lottizzazione abusiva "negoziale" o "cartolare" o "formale" (di derivazione giurisprudenziale), si articola, invece, in due fasi: 1) il *frazionamento* (evidentemente non accompagnato da opere vere e proprie, perché altrimenti si finirebbe con il ricadere nella prima ipotesi); 2) la successiva *vendita* (o adozione di atti equivalenti) dei terreni frazionati. Ai fini della configurazione di tale fattispecie è dunque essenziale che il terreno sia frazionato e venduto o comunque attribuito ad una pluralità di soggetti. Inoltre, la norma richiede un terzo requisito: la *non equivocità* della destinazione a scopo edificatorio abusivo sia del frazionamento, che della vendita.

Si vedano, in proposito, le seguenti massime: <<Si ha lottizzazione abusiva di tipo "materiale", sanzionata dall'art. 18 l. 28 febbraio 1985 n. 47, quando si è in presenza di un illegittimo principio di esecuzione di uno strumento tecnico urbanistico diretto alla formazione di un nuovo complesso edilizio attrezzato ai fini residenziali, mentre si è in presenza della cosiddetta lottizzazione "negoziale" (o cartolare) in caso di frazionamento in lotti preordinato, in modo inequivoco ai fini di lottizzazione>> (Consiglio Stato, sez. IV, 8 maggio 2003, n. 2445); <<L'art. 18 l. 28 febbraio 1985 n. 47, disciplina due differenti ipotesi di lottizzazione abusiva, ossia la prima (c.d. materiale), relativa all'inizio della realizzazione di opere che comportano la trasformazione urbanistica e edilizia dei terreni, sia in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, approvati o adottati, ovvero di quelle stabilite direttamente in leggi statali o regionali, sia in assenza della prescritta autorizzazione; la seconda (c.d. formale), che si verifica quando, pur non essendo ancora avvenuta una trasformazione lottizzatoria di carattere materiale, se ne siano già realizzati i presupposti con il frazionamento e la vendita (o altri equipollenti) del terreno in lotti che, per le specifiche caratteristiche, quali la dimensione dei lotti stessi, la natura del terreno, la destinazione urbanistica, l'ubicazione e la previsione di opere urbanistiche, e per gli altri elementi riferiti agli acquirenti, evidenzino in modo non equivoco la destinazione a uso edificatorio, creando così una variazione in senso accrescitivo tanto del numero dei lotti quanto di quello dei soggetti titolari del diritto sul bene>> (Consiglio Stato, sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5849); <<Perché si abbia lottizzazione abusiva cartolare, alla stregua del paradigma ipotizzato dall'art. 18 comma 1 seconda parte l. 28 febbraio 1985 n. 47, non sono sufficienti né il frazionamento né la vendita, ma occorre che le attività giuridiche e/o negoziali abbiano per oggetto lotti che, per le loro caratteristiche (la dimensione in relazione alla natura ed alla destinazione del terreno secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione e l'eventuale previsione di opere di urbanizzazione), o in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti palesino come evidente e avulsa da ragionevole dubbio la volontà comune di trasformare urbanisticamente i lotti stessi a scopo edificatorio>> (T.A.R. Marche, 5 agosto 2004, n. 983).

Entrambe le fattispecie di lottizzazione abusiva sono poi accomunate quanto al regime sanzionatorio applicabile.

La cennata disposizione normativa prevede infatti che, una volta accertata la ricorrenza della lottizzazione di terreni a scopo edificatorio (e quindi, sia dell'una, che dell'altra ipotesi di lottizzazione), <<il dirigente comunale (o il responsabile del competente ufficio comunale), con ordinanza da notificare ai proprietari delle aree ed agli altri soggetti indicati nel comma 1 dell'articolo 29, ne dispone la sospensione. Il provvedimento comporta l'immediata interruzione delle opere in corso ed il divieto di disporre dei suoli e delle opere stesse con atti tra vivi, e deve essere trascritto a tal fine nei registri immobiliari>> (co. 7[^]); <<trascorsi novanta giorni, ove non intervenga la revoca del provvedimento di cui al comma 7, le aree lottizzate sono acquisite di diritto al patrimonio disponibile del comune il cui dirigente o responsabile del competente ufficio deve provvedere alla demolizione delle opere. ...>> (co. 8[^]).

4. Ciò posto in linea generale, e venendo al caso di specie, occorre evidenziare che l'impugnato provvedimento di sospensione ex art. 30, co. 7[^], del D.P.R. n. 380/2001 risulta adottato (sulla base del rapporto n. 11608/ED del 9/12/01, in atti) nei confronti degli odierni ricorrenti (nonché di altri 26 soggetti), con la seguente motivazione: <<Preso atto che nell'area Torregaveta-Mazzone, facente parte della zona designata dal PRG: *Verde Standard - sottozona "a" - area destinata per l'istruzione*, previo frazionamento e vendita di lotti, sono stati realizzati interventi edificatori in assenza di piano di lottizzazione debitamente approvato e precisamente: nelle part.ile 359 e 368 del foglio 28, previa suddivisione di n. 3 LOTTI, di proprietà Carannante Salvatore, Petrone M. Rosaria, ..., Illiano A. Maria, I LOTTO: baracca in legno di mt. 4,00 x 6,00 ed alta mt. 2,60 con

copertura in lamiera; struttura in lamiera di mt. 10,00 x 2,50 ed alta mt. 2,00 adibita a ricovero animali; recinzione con rete metallica alta mt. 2,00 apposta su pali prefabbricati in cemento con cancello in legno e lamiera largo mt. 3,00 circa e alto mt. 2,00; II LOTTO: baracca in legno di mt. 4,00 x 6,00 ed alta mt. 2,60 con copertura in lamiera e adiacente tettoia di mt. 4,00 x 4,00 ed alta mt. 2,50; cabina in legno di mt. 2,00 x 2,00 ed alta mt. 2,00; recinzione con rete metallica alta mt. 2,00 apposta su paletti prefabbricati in cemento con cancello in legno di mt. 3,00 circa e alto mt. 2,00; III LOTTO: baracca in legno di mt. 6,00 x 4,00 ed alta mt. 2,60 con copertura di lamiera e adiacente tettoia con cannucce della stessa altezza; pollaio in materiali vari di mt. 2,50 x 2,50 ed alto mt. 2,00; recinzione con rete metallica alta mt. 2,00 apposta su pali prefabbricati in cemento e cancello in legno di mt. 3,00 circa ed alto mt. 2,00; ...>>.

Il provvedimento impugnato non reca altra motivazione.

Né è possibile rintracciare ulteriori profili motivazionali nel richiamato rapporto n. 11608/ED del 9/12/01 (ovvero negli altri atti da questo ulteriormente richiamati: accertamento dell'Agente di P.M. Gennaro Della Ragione e relazione tecnica prot. n. 888 del 29/11/01 redatta dal Geom. Giovanni Guardascione, entrambi parimenti agli atti di causa).

La motivazione posta a fondamento dell'impugnata determinazione amministrativa non consente di chiarire a quale delle due ipotesi di lottizzazione abusiva il Comune di Bacoli abbia inteso far riferimento: se a quella "negoziale" (come sembrerebbe, stante il riferimento <<al previo frazionamento e vendita di lotti>>), ovvero a quella "materiale" (come pure potrebbe ritenersi, in considerazione dell'accertamento dell'avvenuta realizzazione <<di interventi edificatori>>).

Peraltro, qualunque sia l'ipotesi considerata, il provvedimento impugnato non si sottrae alle censure dedotte dai ricorrenti con il secondo motivo di ricorso.

Nella specie, infatti, non ricorre alcuna delle due fattispecie di lottizzazione abusiva delineate dall'articolo 30, comma primo, del D.P.R. n. 380/01.

In primo luogo, non è configurabile un'ipotesi di lottizzazione "materiale", in quanto le opere realizzate, per la loro natura e le loro dimensioni, non hanno comportato alcuna trasformazione urbanistica ed edilizia di terreni.

Si tratta infatti, come accertato dallo stesso comune intimato, di pollai, conigliere, baracche e recinzioni in legno, vale a dire di opere sicuramente idonee a determinare la situazione prospettata dalla norma in esame, la quale evidentemente postula la realizzazione di opere di urbanizzazione (quali strade, fognature, impianti di illuminazione, ecc.), nella specie assolutamente mancanti.

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa in fattispecie analoga, <<Ai sensi dell'art. 18 l. 28 febbraio 1985 n. 47, si ha lottizzazione abusiva di terreni quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni urbanistiche; pertanto, non basta una semplice recinzione esterna con pali in legno e rete metallica, che non appare manifestazione di sicuri intenti edificatori per lotti, non potendo una semplice ripartizione far escludere la conservazione del carattere agricolo dell'area interessata>> (Consiglio Stato, sez. V, 3 luglio 2003, n. 3973).

Inoltre, contrariamente a quanto ha affermato al riguardo dalla difesa del comune in entrambe le memorie depositate, le particelle n. 359 e n. 368 del foglio 28 derivano dalla ex particella n. 83 dello stesso foglio 28 (come risulta sia dall'atto di compravendita dei lotti in questione del 19 maggio 1998 per Notaio Percuoco, rep. N. 24458, racc. n. 3646, reg. l'8/6/98, sia dalla planimetria catastale prodotta in giudizio dallo stesso comune in data 30 settembre 2004): orbene, in relazione a tale particella di terreno, il preventivo frazionamento ed i successivi interventi realizzati (strettamente collegati alla natura agricola dei fondi ed assolutamente di carattere non residenziale) non appaiono incompatibili con la relativa destinazione urbanistico-paesaggistica, come individuata nel certificato del 6 maggio 1998 (allegato al suindicato atto di compravendita del 19 maggio 1998), nel quale si attesta che la zona in oggetto è sottoposta alle norme di tutela per il Recupero Urbanistico Edilizio e Restauro Paesistico Ambientale, in cui sono ammessi interventi volti alla conservazione del verde agricolo residuale.

Non è tuttavia configurabile, in secondo luogo, neanche un'ipotesi di lottizzazione "negoziale", essendo assolutamente carente ed indimostrata la *non equivocità* della destinazione a scopo edificatorio abusivo, che il

comune resistente avrebbe dovuto accertare e dedurre valutando comparativamente gli elementi sintomatici indicati nell'articolo 30, comma primo, cit. (dimensione dei lotti in relazione alla natura del terreno; numero, ubicazione o previsione di opere di urbanizzazione; elementi riferiti agli acquirenti).

Manca, infatti, nella specie, qualsiasi valutazione sul carattere potenzialmente lesivo, in relazione agli interessi tutelati dalla norma, sia del frazionamento che della vendita, dandosi per scontato che le modeste opere realizzate (come detto, tutte legate all'utilizzo florofaunistico dei terreni) rappresentino "tout court" un'ipotesi di lottizzazione abusiva.

Anche a questo riguardo, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che <<l'inequivocità dell'intento di trasformare urbanisticamente i terreni a scopo edificatorio in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici sia vigenti che adottati, attraverso la predisposizione di atti giuridici al fine di configurare un'ipotesi di lottizzazione abusiva cartolare è indispensabile e va intesa in modo rigoroso, attese le gravissime conseguenze repressive previste dall'art. 18 commi 7 l. 28 febbraio 1985 n. 47 (provvedimento di sospensione di eventuali opere in corso; divieto di disporre dei suoli per atto tra vivi, il quale viene trascritto nei pubblici registri immobiliari) e 8 (acquisizione di diritto delle aree al patrimonio disponibile del Comune entro i successivi novanta giorni, ove la sospensione non venga revocata); pertanto tale inequivocità non ricorre nella fattispecie in cui la destinazione a scopo edificatorio, da un lato, non sia affatto manifestamente contemplata negli atti di vendita e, dall'altro, alla stregua dello strumento urbanistico adottato, sia ragionevole ipotizzare che potesse avvenire legalmente in tempi brevi>> (T.A.R. Marche, 5 agosto 2004, n. 983); <<Sussiste illecito frazionamento di un terreno agricolo in lotti, preordinato in modo inequivoco a scopo edificatorio (c.d. lottizzazione abusiva "cartolare" o "negoziale"), allorquando concorrano i seguenti elementi oggettivi, attestanti l'intenzione di modificare illecitamente l'assetto del territorio ai fini edificatori: predisposizione di un piano di frazionamento; superficie esigua di ogni singola frazione, poco compatibile con l'utilizzazione agricola del terreno acquistato; acquirenti dei lotti non aventi la qualifica di imprenditori agricoli o coltivatori diretti o comunque non dediti in alcun modo ad attività agricola; prossimità del terreno frazionato rispetto all'abitato>> (T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 6 giugno 2003, n. 3713); <<Il frazionamento dell'appezzamento di terreno effettuato in funzione delle donazioni in favore dei figli è atto neutro nella fattispecie di lottizzazione abusiva delineata dal legislatore, sicché non può costituire nemmeno indizio di lottizzazione abusiva; per le stesse ragioni non costituiscono indizio le servitù reciproche di passaggio costituite sui lotti oggetto di donazione>> (T.A.R. Puglia Bari, sez. II, 10 settembre 2003, n. 3243).

5. In conclusione, assorbito ogni altro motivo, il ricorso in esame deve essere accolto e, per l'effetto, gli atti impugnati devono essere annullati.

6. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Sez. Sesta, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe (n. 4654/2002 Reg. Gen.) lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Condanna il Comune di Bacoli al pagamento, in favore dei ricorrenti, delle spese, delle competenze e degli onorari di giudizio, complessivamente liquidati nella somma di euro 3.000,00 (tremila).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del 22 novembre 2004.

Il Presidente Il Consigliere est.

(dott. Michele Perrelli) (dott. Leonardo Pasanisi)

Depositata in data 20 gennaio 2005.

