



Consiglio Nazionale  
Geometri e Geometri Laureati

presso  
Ministero della Giustizia

Prot n° 0003547 del 07/04/2011

Serv. MB Area DG-4

Rif. del

Allegati

Ai sig.ri Presidenti  
dei Consigli dei Collegi dei Geometri  
e Geometri Laureati

Ai sig.ri Presidenti  
dei Comitati Regionali Geometri  
e Geometri Laureati

Ai sig.ri Consiglieri Nazionali

Alla Cassa Italiana di Previdenza  
ed Assistenza Geometri Liberi Professionisti

Ai  
Dirigenti di Categoria

**LORO SEDI**

Oggetto: Lottizzazione abusiva – Trasmissione decisione CdS n. 6874/2010.

Si trasmette, in allegato, la decisione del Consiglio di Stato n. 6874/2010, la quale ha chiarito che il mero frazionamento e la successiva vendita di lotti di terreno collocati in zona agricola non determinano la fattispecie della lottizzazione abusiva, laddove non si rinvenga con evidenza l'intento edificatorio.

IL PRESIDENTE

(Geom. Fausto Savoldi)

MG/

Piazza Colonna, 361  
00187 Roma

Tel. 06 4203161  
Fax 06 48912336

www.cng.it  
cng@cng.it

C.F. 80053430585



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**DECISIONE**

Sul ricorso numero di registro generale 3958 del 2008, proposto dal Comune di Roma, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Rodolfo Murra, della Civica Avvocatura e domiciliato presso la sede di detta Avvocatura, in Roma, via del Tempio di Giove n. 21;

*contro*

Sig.ra Maggiorotti Ilaria, rappresentata e difesa dall'avv. Piero Sandulli con domicilio eletto presso lo studio dello stesso difensore, in Roma, via F. Paulucci de' Calboli n. 9;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. Lazio – Roma - Sezione II<sup>^</sup> bis - n. 1362 del 14 febbraio 2008, resa tra le parti, concernente sospensione di lottizzazione abusiva di terreni;

---

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio della sig.ra Ilaria Maggiorotti;  
Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;  
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 aprile 2010 il Cons. Guido Romano e uditi per le parti l'avv. Murra per l'appellante Comune e l'avv. Patania, su delega dell'avv. Sandulli, per la parte appellata;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. - Con ricorso al TAR del Lazio la sig.ra Ilaria Maggiorotti ha impugnato la determinazione del dirigente della 20<sup>a</sup> Circoscrizione del Comune di Roma n. 53 del 24 febbraio 1997 con la quale è stata disposta, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 47 del 1985, la sospensione della lottizzazione abusiva di terreni che la ricorrente e la sua dante causa avrebbero posto in essere mediante compravendita successiva al frazionamento in due lotti dell'iniziale proprietà avente consistenza (40.117 mq.) inferiore al lotto minimo previsto (all'epoca dei fatti di 50.000 mq.) dal PRG di Roma per l'edificazione in area agricola, con destinazione I13.

Deduceva, al riguardo, la ricorrente l'incompetenza del dirigente comunale all'emanazione del provvedimento repressivo impugnato; la violazione dell'art. 18 della legge n. 47 del 1985 ed il travisamento dei fatti presupposti, difettando, nella specie, gli elementi indiziari individuati da detta norma; l'eccesso di potere per mancanza dei

---

presupposti per non essere stati indicati nel provvedimento impugnato gli elementi idonei a dimostrare che mediante la compravendita si è concretamente perseguito l'intento di lottizzare mediante l'asservimento del terreno all'edificazione; l'erronea interpretazione della legge regionale Lazio n. 34 del 1974, in relazione a quanto dispone in materia la legge nazionale n. 47 del 1985, laddove il Comune ha ritenuto che possa qualificarsi come lottizzazione abusiva il mero frazionamento e vendita di lotti di terreno, collocati in zona agricola, pur non potendosi rinvenire l'intento edificatorio, essendo la parte scorporata e venduta alla ricorrente, di entità di molto inferiore al minimo di PRG (come la parte restante alla dante causa) e con abitazione già esistente, anch'essa fatta oggetto dello stesso acquisto dell'area agricola circostante per un totale di 10.000mq.

2. - Con sentenza n. 1362 del 14 febbraio 2008 il TAR, previo rigetto dell'eccezione di incompetenza sollevata nei confronti del dirigente emanante il provvedimento, ha accolto il ricorso ritenendo escluso *"...che il frazionamento seguito da vendita integri già di per sé la fattispecie normativa di cui all'art. 18 della legge n. 47 del 1985 ove non risulti, anche indiziariamente, lo scopo edificatorio volto a perseguire l'abusiva trasformazione agricola del terreno..."*.

3. - Con l'appello in epigrafe il Comune di Roma ha chiesto la riforma di detta sentenza perché il Giudice di prima istanza con la motivazione adottata avrebbe violato e falsamente applicato l'art. 18 della legge n. 47 del 1985, nonché i principi generali dell'ordinamento

---

giuridico in tema di configurazione di lottizzazione abusiva e sarebbe incorso, altresì, in eccesso di potere per difetto di motivazione su punti decisivi della controversia, oltre che *"...in illogicità manifesta e contraddittorietà dell'iter logico-argomentativo seguito..."*.

Ciò perché, a ben vedere, il Comune di Roma avrebbe agito correttamente tenuto conto:

1)- che si verterebbe in ipotesi di indubbio disegno lottizzatorio essendo stato effettuato il frazionamento e la vendita di un lotto di terreno in zona agricola H3 di superficie inferiore a quella minima stabilita dalle N.T.A. del P.R.G. (lotto minimo realizzabile all'epoca dei fatti di mq. 50.000);

2)- della professione dell'acquirente (esercente l'attività di avvocato) del lotto in questione, completamente estranea al settore agricolo;

3)- del fatto che sarebbe stato operato un frazionamento in lotti di dimensioni tali che non consentirebbero il permanere di un'effettiva destinazione agricola.

4)- della presenza di più indizi della sussistenza di una lottizzazione abusiva, anche se, per giurisprudenza dello stesso TAR, sarebbe sufficiente anche un solo indizio.

4. - Si è costituita in giudizio la sig.ra Ilaria Maggiorotti la quale con memoria, dopo aver fatto espressa acquiescenza alla parte della sentenza impugnata che ha riconosciuto la competenza dirigenziale all'emanazione del provvedimento repressivo impugnato in primo grado, ha argomentato in ordine all'infondatezza dell'appello del quale ha chiesto la reiezione.

---

All'udienza del 9 aprile 2010 l'appello è stato rimesso in decisione.

5. - L'appello è infondato.

5.1 - Preliminarmente è opportuno procedere ad una ricostruzione, in punto di fatto, della vicenda in esame.

La sig.ra Ilaria Maggiorotti acquistava nel 1995 dalla sig.ra Ersilia Pasquali -proprietaria di un terreno agricolo di mq. 40.117, ricevuto in eredità dal padre, coltivatore diretto, ed avente destinazione H3 di PRG- parte di detta proprietà (mq. 10.053 mq) costituita, per frazionamento operato dalla stessa sig.ra Pasquali, da un casale costruito con licenza edilizia n. 1685/AR rilasciata dal Comune di Roma il 10 dicembre 1958, con annesso terreno di pertinenza di mq. 1.375, e di un appezzamento di terreno agricolo circostante detto casale e la sua area di pertinenza di mq. 8.678; il tutto in zona H3 di PRG.

Alla dante causa, pertanto, a seguito di tale frazionamento, residuava la proprietà di terreno esclusivamente agricolo di 30.064 mq., avente identica destinazione urbanistica della parte venduta.

In data 8 luglio 1996 i Vigili Urbani di Roma rappresentavano alla sig. Maggiorotti che a suo carico si ipotizzava il reato di lottizzazione abusiva, ex art. 18 della legge n. 47 del 1985, in quanto acquirente di terreno frazionato secondo dimensione inferiore al lotto minimo edificabile in zona agricola (mq. 50.000).

A tale contestazione la sig.ra Maggiorotti rispondeva con raccomandata del 1° agosto 1996 nella quale chiariva che l'area ed il soprastante casale erano stati acquistati esclusivamente per adibirli a

---

propria residenza, chiedendo conseguentemente l'annullamento della procedura avviata.

Con il provvedimento impugnato in primo grado il Comune di Roma contestava alla sig.ra Maggiorotti ed alla sua dante causa di avere posto in essere una lottizzazione abusiva a scopo edificatorio "... mediante atti giuridici (frazionamento e compravendita)...", in violazione dell'art. 18 della legge 26 febbraio 1985, n. 47, e disponeva la sospensione di detta lottizzazione, nonché l'immediata interruzione delle eventuali opere in corso, con divieto di disporre dei suoli e delle opere e con comminatoria di acquisizione al patrimonio del Comune, in caso di inadempimento dell'ordine; disponeva, infine, la trascrizione della determinazione nei pubblici registri immobiliari.

Il procedimento penale avviato per iniziativa della Procura della Repubblica presso la Pretura Circondariale di Roma a carico della sig.ra Maggiorotti veniva archiviato nel 1998, con ampia formula, secondo quanto riferisce l'appellata e non smentito da parte avversa.

5.2 - Ciò chiarito e dato atto che la parte appellata ha dichiarato la propria acquiescenza ("*...e sul punto nulla quaestio...*") alla parte di sentenza di primo grado che ha respinto l'eccezione di incompetenza dell'organo emanate il provvedimento impugnato in prime cure (*cf. pag. 5 della memoria 2 luglio 2008*), può ora darsi ingresso all'esame della questione di diritto posta con l'appello in esame, e cioè se la norma regionale (*art. 1 della L.R. n. 34 del 1974, espressamente richiamata nelle premesse della determinazione impugnata*), riguardata nell'ottica disegnata dalla successiva legge nazionale (*art. 18 della legge n. 47 del 1985,*

*anch'essa richiamata nelle citate premesse*), consenta di pervenire alle conclusioni tratte dal Comune di Roma dalla loro congiunta interpretazione.

Nel proprio atto di appello, come già segnalato più innanzi, il Comune di Roma, nel rammentare che la giurisprudenza, ivi compreso quella dello stesso TAR Lazio, avrebbe già chiarito più volte che è sufficiente anche un solo indizio perché possa ritenersi sussistente *"...una lottizzazione abusiva di tipo cartolare, mediante il frazionamento planimetrico di un fondo al momento della vendita..."*, ha affermato che, nel caso in esame, sarebbe ancor più comprovata la lottizzazione abusiva contestata, intervenuta cartolarmente, in quanto vi sarebbero più *"indizi"* ricavabili dalle seguenti circostanze:

- frazionamento e vendita di un lotto di terreno in zona agricola H3, di superficie inferiore a quella minima stabilita dalle NTA del PRG (lotto minimo realizzabile, all'epoca dell'intervenuta lottizzazione, di 50.000 mq.);
- che la professione dell'acquirente il lotto (avvocato) sarebbe *"...completamente estranea al settore agricolo..."*;
- che il frazionamento sarebbe stato operato mediante lotti di dimensioni tali da impedire *"...il permanere di un'effettiva destinazione agricola..."*.

Pertanto, il provvedimento impugnato sarebbe immune dai vizi di legittimità invece ritenuti sussistenti con la sentenza impugnata, in quanto con lo stesso si sarebbe fatta corretta applicazione delle norme regionali e nazionali sopra citate, vertendosi in chiara ipotesi di

lottizzazione abusiva, di tipo c.d. cartolare, essendo evidente, in virtù delle circostanze più sopra indicate, l'intento edificatorio perseguito, sia dalla proprietaria venditrice della quota, sia dall'acquirente quest'ultima, oggi parte appellata.

5.3 - Detta tesi non può essere condivisa per le seguenti considerazioni.

Va premesso, quanto al quadro normativo costituito dai riferimenti contenuti nel provvedimento impugnato, che:

- l'art. 1 della legge regionale Lazio n. 34 del 22 luglio 1974, dopo aver fornito nel proprio primo comma la generale definizione di lottizzazione a scopo edilizio, precisa, poi, nel proprio secondo comma -in particolare nella lettera a) che qui rileva- che sono considerate lottizzazioni di terreno a scopo edilizio anche *"...le iniziative comunque tendenti a frazionare i terreni, non compresi in piani particolareggiati d'esecuzione, nè in piani delle zone da destinare all'edilizia economica e popolare, per renderli idonei ad accogliere insediamenti residenziali, turistici, industriali, artigianali o commerciali, anche indipendentemente dalle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, ed in particolare: i frazionamenti delle aree destinate dagli strumenti urbanistici alle attività agricole, ove i lotti siano inferiori a quelli minimi previsti da tali strumenti; qualunque frazionamento delle aree destinate dagli strumenti urbanistici alla formazione di spazi pubblici o di uso pubblico..."*;

- l'art. 18 della legge n. 47 del 28 febbraio 1985 dispone nel suo primo comma, sempre per quel che qui rileva, 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, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio...”.*

Va, altresì premesso che, in linea di principio, non è nuova in giurisprudenza la tesi interpretativa di dette disposizioni che, avvalendosi, sostanzialmente e combinatamente, della funzione di principio svolta dalle leggi statali in materia urbanistica ed edilizia e della circostanza che la prima di dette fonti è successiva alla seconda, ha ritenuto come esse vadano interpretate simultaneamente per ricavarne una disciplina che, una volta escluso ogni automatismo nell'individuazione delle ipotesi di lottizzazione abusiva (mero frazionamento e vendita in lotti = lottizzazione abusiva), privilegi, invece, un'interpretazione non restrittiva alla luce del chiaro intento espresso (successivamente alla legge regionale in esame) dal legislatore nazionale di ancorare la contestazione di lottizzazione abusiva ed i successivi eventuali provvedimenti repressivi “...ad elementi riferiti agli acquirenti...” che denunciino “...in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio...” e cioè a fatti concreti che dimostrino l'intento edificatorio perseguito attraverso l'intervenuto frazionamento di un

---

lotto originario (*cf. C.d.S., sez. V<sup>^</sup>, 8 giugno 2004, n. 6810*).

5.3.1 - Orbene, con riferimento all'art. 18 della legge n. 47 del 1985, osserva il Collegio che nessuna delle due ipotesi di lottizzazione abusiva in esso individuate può ritenersi sussistente nel caso in esame per le seguenti ragioni.

Quanto alla prima ipotesi (riguardante l'inizio di opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti od adottati, o comunque stabilite da leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione) è pacifico che l'appellata non abbia effettuato alcuna opera di trasformazione dei terreni, essendosi limitata ad acquistare un edificio con area circostante anche pertinenziale.

Quanto alla seconda (riguardante la c.d. lottizzazione cartolare) neppure essa è, in concreto, configurabile avuto presente che tale tipo di lottizzazione si ha, per dato normativo, soltanto quando gli elementi individuati dalla norma in esame (frazionamento e vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti aventi specifiche caratteristiche, quali la dimensione, in relazione alla natura del terreno ed alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o l'eventuale previsione di opere di urbanizzazione e/o elementi riferiti agli acquirenti) denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio del frazionamento dell'originario terreno.

Infatti, nel caso in esame, la circostanza che nel trasferimento

dell'asserito lotto sia ricompreso anche il preesistente (e regolarmente autorizzato) edificio, oltre una limitata quota di area agricola comprendente anche l'area pertinenziale all'edificio stesso (circa 8000 mq), da utilizzare a scopo abitativo dall'acquirente, evidenzia che non sussiste univocamente una "*...destinazione a scopo edificatorio...*" dell'intervenuto frazionamento dell'originario compendio immobiliare, sia perché l'edificazione sul lotto scorporato è già stata realizzata, sia perché l'area agricola (ed inedificata) residua al dante causa (circa 30.000 mq) è ancor meno utilizzabile a scopo edilizio essendo di molto inferiore al lotto minimo previsto dal PRG vigente, così come lo era l'originaria estensione della complessiva area di proprietà della sig.ra Pasquali.

Né possono ritenersi pertinenti i rilievi che la sig.ra Maggiorotti svolga un professione (avvocato) "*...completamente estranea al settore agricolo...*" e che il frazionamento abbia comportato la suddivisione dell'originario cespite (della sig.ra Pasquali) in due lotti di dimensioni tali che non consentirebbero "*...il permanere di un'effettiva destinazione agricola...*".

Ed invero, quanto alla professione non agricola svolta dall'acquirente il lotto scorporato (peraltro erroneamente indicata nell'appello, svolgendo la sig.ra Maggiorotti la professione di ingegnere, dirigente delle Ferrovie dello Stato, e non anche di avvocato) osserva il Collegio che esso è elemento che non va esaminato isolatamente ma, ovviamente, in correlazione all'altro elemento più sopra evidenziato che la compravendita ha avuto ad oggetto non esclusivamente un

---

terreno agricolo inedificato, ma il casale esistente su parte del complessivo ed originario terreno agricolo (cioè l'area di pertinenza di mq. 1375 di detto casale, oltre a mq. 8678 di terreno agricolo della complessiva particella originaria di mq. 40.117).

Quanto al secondo rilievo, osserva, altresì, il Collegio che, secondo la giurisprudenza assolutamente prevalente di questa Sezione (*cf. fra le tante, n. 3559 e n. 4466 del 2004; n. 1181 e n. 8146 del 2003; n. 3817 del 2002 e n. 6177 del 2000*), l'attribuzione di una destinazione agricola ad un determinato terreno è volta non tanto e non solo a garantire il suo effettivo utilizzo a scopi agricoli, quanto piuttosto a preservarne le caratteristiche attuali di zona di salvaguardia da ogni possibile nuova edificazione, al di sotto dei limiti fissati specificamente dalla norma di PRG, anche in funzione della valenza conservativa di valori naturalistici che ha tale tipo di destinazione di zona; finalità, questa, che non è affatto messa in pericolo, nella specie, dal frazionamento e dalla vendita in questione, dal momento che in nessun caso dette operazioni potranno portare a nuove edificazioni nei due lotti che ne sono risultati, almeno fino a quando il Comune di Roma, nella sua discrezionalità, dovesse ritenere di modificare la consistenza attuale del lotto minimo edificabile (50.000 mq.), che è volontà questa di cui, allo stato, non v'è però alcuna traccia neppure negli scritti difensivi di detto Comune.

In breve, il provvedimento impugnato in primo grado non può ritenersi giustificato alla luce della norma esaminata.

5.3.2 - Residua, allora, indagare se lo stesso provvedimento possa

---

trovare sostegno nella norma regionale.

Al riguardo, ritiene il Collegio che sia detta norma, sia quella nazionale già esaminata, si fondino entrambe sul comune scopo di verificare, tenuto conto delle indicazioni in esse contenute a livello esemplificativo, se gli elementi concretamente rilevabili in ciascun caso denunciino, *"...in modo non equivoco, la destinazione a scopo edificatorio..."* dell'attività (cartolare) posta in essere dalle parti.

Infatti, la norma nazionale della legge n. 47 del 1985, nel porre tale ultima specifica locuzione quale logica e coerente formula di chiusura del quadro di elementi da essa esemplificativamente individuato, non ha fatto altro che rendere palese, trasformandolo in diritto positivo, quel nucleo essenziale implicito nella norma regionale che agevolmente emerge sol che l'interprete acceda, come doveroso, ad una lettura della stessa norma regionale costituzionalmente orientata al rispetto del diritto di proprietà.

Ed invero, la sola suddivisione in più lotti di un terreno urbanisticamente non sfruttabile a scopi edilizi, in ragione della sua specifica destinazione di zona e dell'entità inferiore alla misura minima utile a tale scopo, non può in ogni caso costituire presupposto per ritenere sussistente una lottizzazione cartolare poiché, diversamente, si perverrebbe ad attribuire ad essa, anche a voler prescindere dalla pur rilevata influenza dei principi desumibili dalla norma nazionale, un contenuto dispositivo sostanzialmente, quanto irrazionalmente, limitativo del diritto al libero commercio dei beni privati.

---

Detto limite sarebbe, infatti, non giustificato da concorrenti e preminenti interessi pubblici le quante volte, come nel caso in esame, sia impossibile, in ragione della disciplina urbanistica vigente, lo sfruttamento a scopi edilizi del terreno perché sull'asserito lotto scorporato già insiste un edificio legittimamente autorizzato e realizzato.

Consegue che neppure sotto il profilo esaminato può ritenersi conforme a legge il provvedimento comunale contestato dalla sig.ra Maggiorotti.

6. - In conclusione, l'appello deve essere rigettato e va confermato il dispositivo della sentenza gravata di annullamento dell'atto impugnato in primo grado, salvi gli ulteriori provvedimenti.

Può disporsi, quanto alle spese del presente grado di giudizio, ivi comprese competenze di legge ed onorari di avvocato, la loro integrale compensazione tra le parti, attesa la peculiarità della fattispecie esaminata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando, respinge l'appello n. 3958 del 2008, nei sensi precisati in motivazione Spese compensate del secondo grado del giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2010 con l'intervento dei Signori:

Luigi Maruotti, Presidente FF

Antonino Anastasi, Consigliere  
Salvatore Cacace, Consigliere  
Sergio De Felice, Consigliere  
Guido Romano, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/09/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione