

■ Studi Civilistici

Studio n. 733-2008/C

Brevi considerazioni in ordine alla circolazione giuridica dei terreni a seguito della Legge Regionale del Lazio 11 agosto 2008, n.15

(Approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 21 gennaio 2009)

Lo studio in sintesi (Abstract)

L'art. 23 della Legge della Regione Lazio n. 15 del 2008 ha introdotto alcune novità in tema di circolazione dei terreni ed in specie di lottizzazione abusiva. La norma regionale deve comunque essere letta alla luce della Costituzione e dei principi generali che regolano la materia

La Legge della regione Lazio del 22 luglio 1974 n. 34 disciplinava e fissava le regole che rendono abusiva la lottizzazione all'art.1 ⁽¹⁾.

L'art. 37 della Legge n.15 del giorno 11 agosto 2008 contenente disposizioni in ordine alla "Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia" della Regione Lazio abroga espressamente gli artt. 2 e 3 della ricordata legge n.34 del 1974, ma non piuttosto anche l'art.1 ora ricordato che definisce esattamente la conformazione oggettiva della condotta lottizzatoria.

Si genera, in tal modo, una sorta di sovrapposizione dell'art.1, norma di legge regionale tutt'ora vigente, con l'art. 30 del Testo Unico dell'Edilizia ⁽²⁾, norma di legge statale; entrambe delineano la condotta punibile a titolo di lottizzazione abusiva.

Accanto a tali disposizioni, l'art.23 ⁽³⁾ (sotto la rubrica *Lottizzazione abusiva*) della Legge n.15 del 2008 ora ricordata, ricalca quasi integralmente l'art.30 del testo Unico dell'Edilizia, fatta eccezione per qualche piccola modifica nominalistica e sintattica nonché per la chiara sottolineatura di due principi che non appaiono espressi a lettere evidenti nella legislazione nazionale, ma che sono stati resi evidenti dagli interventi ripetuti della giurisprudenza; in particolare, è statuito dal legislatore regionale che il rilascio del relativo titolo abilitativo edilizio per le singole opere facenti parte della lottizzazione non inibisce la configurazione dell'abusività di essa

con conseguente distinzione netta del regime edilizio dei fabbricati e dello statuto urbanistico delle aree; inoltre, è con chiarezza vietato alle autorità di governo del territorio comunale di effettuare l'accertamento di conformità della lottizzazione abusiva delle aree.

Si pone, insomma, al di là di tali ultimi due assunti che il legislatore regionale fa propri, il problema di come conciliare il dettato del 1° comma dell'art. 23 della legge n.15 del 2008 e soprattutto dell'art. 1 della legge 22 luglio 1974 n.34 con la definizione della fattispecie criminosa contenuta nell'art. 30 del Testo Unico n.380 del 2001. L'art. 25 Cost. statuisce, infatti, al secondo comma che nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso e l'art.1 del codice penale dispone che nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge.

E', certamente, vero che per "legge" deve intendersi esattamente la legge in senso formale, quale atto normativo emanato dal Parlamento, a norma della Costituzione. La questione della parificazione ad essa degli strumenti del decreto legge e del decreto legislativo, pur discussa in considerazione della attenuazione delle garanzie costituzionali che la loro adozione reca con sé, sembra possa essere risolta ormai positivamente ⁽⁴⁾.

Il principio del monopolio della legge statutale in materia penale, è stato, tuttavia, interpretato in modo via via attenuato in considerazione del fatto che i precetti di rango primario sono integrati spesso da fonti secondarie, in specie in materie nelle quali la tecnica di settore o il tecnicismo sono dominanti; in tal modo al potere regolamentare è stata concessa nella scelta delle condotte da assoggettare a sanzione penale, l'opportunità di un intervento limitato avente ad oggetto "accertamenti di indole tecnica o specificazioni di dati, purché alla stregua di parametri legislativamente predeterminati" ⁽⁵⁾.

E' stata invece esclusa dalla dottrina dominante ⁽⁶⁾ e dalla quasi unanime giurisprudenza costituzionale ⁽⁷⁾ dal novero delle fonti dei precetti penali la legge regionale sia nelle ipotesi di competenza esclusiva sia in materia di competenza concorrente.

Qualora tuttavia una tale potestà normativa fosse per avventura ammessa, sarebbe di palmare evidenza la violazione del principio di eguaglianza nella fruizione della libertà personale che discenderebbe dalla conformazione di diverse condotte penalmente rilevanti sul territorio nazionale, lasciando alle Regioni una siffatta facoltà; ne discenderebbe inoltre una lesione del principio di unità politica dello Stato ed infine una violazione dell'art.120 commi 2° e 3° Cost. che vieta alle Regioni di adottare provvedimento normativi che siano di ostacolo al libero esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini ⁽⁸⁾.

Va segnalato,al proposito, che, in conformità con le indicazioni sin qui espo-

ste, il primo comma dell'art. 23 della legge n.15 del 2008 sopra citato, definisce la condotta che dà luogo alla lottizzazione abusiva a scopo edificatorio, senza discostarsi per nulla dalla definizione di essa che è possibile rinvenire nella legge nazionale.

D'altro canto, il legislatore regionale non avrebbe potuto fare alcuna scelta diversa.

Può, piuttosto, con riguardo alla specifica questione in argomento, agevolmente affermarsi, per altro verso, proprio in virtù della riserva alla mano statale della disciplina penalistica, che in primo luogo l'art. 1 della Legge n.34 del 1974, ora ricordato, non può certamente essere utile ad integrare il dettato dell'art. 23 della Legge 15 del 2008, che è appunto quasi perfettamente conforme all'art.30 del Testo Unico, ed in secondo luogo che proprio per evitare contraddittorietà, la prima disposizione non pare in alcun caso poter avere spazi applicativi ulteriori rispetto alla norma statutale stessa.

Va, peraltro, sottolineato che si tratta di una novità di notevole rilievo attesa la decennale coesistenza senza interventi né della giurisprudenza né del Giudice delle Leggi, del dettato dell'art. 1 della Legge del 1974 n.34 e dell'art.18 della Legge 28 febbraio 1985, n.47 (il cui dettato è stato poi quasi integralmente trasfuso nell'art. 30 del Testo unico dell'Edilizia), nonostante quest'ultima norma costituisca un profondo superamento della precedente.

La definizione della condotta da assoggettare a sanzione penale proprio per la riserva costituzionale allo Stato della definizione delle fattispecie criminose, non avrebbe infatti, potuto formare in alcun caso oggetto di una disposizione di legge regionale, che sarebbe stata viziata comunque irrimediabilmente di incostituzionalità ⁽⁹⁾.

Peraltro, anche durante la vigenza integrale della Legge n.34 del 1974 la definizione della condotta criminosa non poteva esser espressa se non dalla legge nazionale, tempo per tempo vigente, pena l'incostituzionalità della prima disposizione. La mancata espressa abrogazione dell'art. 1 ora ricordato è allora un'occasione perduta nel senso della chiarezza e del coordinamento del dato normativo.

Dal punto di vista civilistico, le regole che presiedono la circolazione giuridica dei terreni sono oggetto poi di una specifica norma relazionale; il secondo comma dell'art. 23 della Legge in esame rinvia ai commi 2,3,4, 4bis e 5 dell'art. 30 D.P.R. 380 del 6 giugno 2001 (Testo Unico dell'edilizia) e quindi al regime del rilascio e dell'allegazione del certificato di destinazione urbanistica, alla disciplina del mancato rilascio del certificato stesso, alla conferma degli atti nulli per difettosa o mancata allegazione del certificato ed all'approvazione dei frazionamenti catastali dei terreni che 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 me-

desimo è stato depositato presso il Comune.

La Legge regionale non richiama, tuttavia, il decimo comma dell'art. 30 del Testo Unico secondo il quale i precetti contenuti nei commi che lo precedono della stessa norma non si applichino "comunque" alle divisioni ereditarie, alle donazioni tra coniugi e fra parenti in linea retta ed ai testamenti, nonché agli atti costitutivi, modificativi ed estintivi di diritti reali di garanzia e di servitù.

Il non completo meccanismo di rinvio della norma regionale alla norma nazionale non può certamente sminuire il rilievo giuridico del ricordato decimo comma dell'art.30 del testo unico, sino all'effetto paradossale di introdurre nel sistema giuridico della Regione Lazio vizi degli atti aventi ad oggetto terreni "speciali" (proprio perché limitati allo spazio territoriale regionale e non vigenti sul resto del territorio nazionale) ⁽¹⁰⁾ e soprattutto perché oltre ad ampliare i limiti alla circolazione dei terreni dal punto di vista del diritto civile limitando l'autonomia privata, allargherebbe surrettiziamente l'area delle condotte che formano oggetto del reato di lottizzazione abusiva cartolare o negoziale.

Appare in definitiva del tutto inconferente e privo di conseguenze concrete, il difetto di richiamo al decimo comma dell'art.30 del Testo Unico.

Non sarebbe possibile certo poi una diversa interpretazione del dato positivo, proprio per la scelta ermeneutica di "prevenire le antinomie": lo Stato riserva infatti a sé la disciplina degli istituti di autonomia privata, sulla base dei principi di rango costituzionale dell'eguaglianza e dell'unità ed indivisibilità della Repubblica; può in tal senso individuarsi il limite del diritto privato alla potestà legislativa regionale ⁽¹¹⁾.

I commi terzo e quarto dell'art. 23 della Legge Regionale affrontano la questione della emissione dell'ordinanza di sospensione della lottizzazione, della sua trascrizione presso i registri immobiliari e dell'acquisizione al patrimonio disponibile del comune, decorsi novanta giorni dalla notifica della suddetta ordinanza, senza discostarsi se non **nominalisticante** dal legislatore del testo Unico.

L'ultimo comma dell'art. 23 della Legge Regionale del Lazio rivela la novità di maggior rilievo dell'intera disposizione.

E' noto che il fenomeno della lottizzazione abusiva, in qualsiasi forma venga realizzata, si pone su un piano del tutto diverso rispetto alle violazioni della disciplina dei fabbricati con riguardo ai quali è, comunque, possibile un "accertamento di conformità" a certe precise condizioni (art.36 T.U. dell'edilizia ed art.13 L.47 del 1985).

Tale ultimo assunto trova già spazio nel primo comma della disposizione stessa già ricordato esattamente nella parte in cui è statuito che il rilascio del relativo titolo abilitativo edilizio per le singole opere facenti parte della lottizzazione non inibisce la configurazione dell'abusività di quest'ultima.

E' stata proposta ⁽¹²⁾ in più occasioni la configurabilità di una sorta di sanatoria ordinaria che riguardasse soprattutto i casi di rimessione in pristino dello stato dei luoghi o di annullamento della autorizzazione, laddove naturalmente non via sia contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti.

Anche la revoca dell'emissione dell'ordinanza di lottizzazione abusiva potrebbe permettere di realizzare una tale fattispecie di sanatoria *ex post* dell'illecito commesso.

La soluzione contraria preferibile ⁽¹³⁾ (in linea con la giurisprudenza soprattutto penale ⁽¹⁴⁾, ma anche amministrativa ⁽¹⁵⁾), autorevolmente confermata da un'ordinanza della Corte Costituzionale di infondatezza della questione di legittimità sollevata ⁽¹⁶⁾ è ribadita a chiare lettere dal legislatore regionale che statuisce l'inapplicabilità dell'art. 22 della stessa legge alla lottizzazione abusiva.

Giuseppe Trapani

-
- 1)** L'art. 1 recitava "Sono lottizzazioni di terreno a scopo edilizio le utilizzazioni del suolo che, indipendentemente dal frazionamento fondiario e dal numero dei proprietari, prevedano la realizzazione contemporanea o successiva di una pluralità di edifici a destinazione residenziale, turistica, industriale, artigianale o commerciale, o comunque l'insediamento di abitanti o di attività in misura tale da richiedere la predisposizione o l'integrazione delle opere di urbanizzazione tecnica o sociale occorrenti per le necessità dell'insediamento.
- Sono considerate lottizzazioni di terreno a scopo edilizio anche: a) 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; b) le iniziative tendenti a dotare le opere di urbanizzazione i terreni non compresi in piani particolareggiati ne in piani delle zone da destinare all'edilizia economica e popolare, nonché l'esecuzione anche parziale, da parte dei privati proprietari o per loro conto, di opere di urbanizzazione tecnica non strettamente necessarie alla conduzione dei fondi agricoli o all'accessibilità di edifici già legittimamente realizzati. In sede di rilascio di singola licenza edilizia, l'Amministrazione comunale è tenuta ad accertare che la stessa non sia soggettivamente ed oggettivamente collegata ad altre precedenti o contemporanee richieste di licenza edilizia, e ciò al fine di evitare che, attraverso singole licenze si dia attuazione ad una lottizzazione di fatto." E l'art. 2 recita "I contratti di compravendita di terreni derivanti da lottizzazioni non autorizzate ai sensi dell'art. 8 della legge 6 agosto 1967, n. 765, sono nulli, salvo che nei contratti stessi sia inserita la seguente dichiarazione: «l'acquirente è a conoscenza che il terreno acquistato non è compreso in una lottizzazione autorizzata e, pertanto, detto terreno non può essere utilizzato a scopo edilizio." Si tratta di disposizioni che ricalcano la normativa anteriore alla Legge n.47 del 1985, ma il cui conflitto con le disposizioni attualmente
- 2)** Il primo comma dell'art. 30 così recita: "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 ter-

reno 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”.

- 3) Il primo comma dell'art.23 della Legge regionale del Lazio dispone: “Ai sensi dell'art. 30 del D.P.R. 380/2001 e successive modifiche si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando: a) senza la prescritta autorizzazione, sono iniziati interventi che comportano una trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o delle prescrizioni stabilite dalle leggi statali o regionali , anche se per le singole opere facenti parte della lottizzazione sia stato rilasciato il relativo titolo abilitativo; b) senza la prescritta autorizzazione si realizzano i presupposti per una trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni attraverso il loro frazionamento e vendita, o atti equivalenti, in lotti 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, denunciano in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.”
- 4) G. FIANDACA E. MUSCO *Diritto penale parte generale* Bologna vol. 1, 1995, p.54, affermano la rilevanza di tali atti normativi anche in materia penale, pur se poco compatibili con la ratio del principio costituzionale.
- 5) G. FIANDACA E. MUSCO *Diritto penale parte generale* op. cit., p.52. Basti pensare sul punto al decreto del Ministero della Sanità in ordine alle tabelle delle sostanze stupefacenti. Diffusamente sulla questione F. MANTOVANI *Diritto penale* Padova, 1979, p.87.
- 6) G. FIANDACA E. MUSCO *Diritto penale parte generale* op. cit. p.54; BRICOLA *Legalità e crisi l'art.25 commi 2 e 3 della Costituzione rivisitato alla fine degli anni '70* in *La questione criminale* 1980, p.204; PIERGALLINI *Norma penale e leggi regionali : la costruzione del "tipo"* in *Riv. It. dir. e proc. Pen.* 1994 p.457
- 7) G. FIANDACA E. MUSCO *Diritto penale parte generale* op. cit., p.54 ricordano l'eccezione costituita dalla sentenza della Corte Costituzionale n.104 del 25 giugno 1957 che ha ritenuto la Regione Sicilia competente a presidiare con proprie sanzioni penali la propria legge regionale.
- 8) G. FIANDACA E. MUSCO *Diritto penale parte generale* op. cit., p.55 ricordano inoltre che la legge regionale può piuttosto scriminare la condotta della parte.
- 9) Ciò nonostante la sentenza Cass. Sez. 3 del 31 gennaio 2008 n.4974 in Ced Cassazione e in [www. ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), cit non si pone alcun problema di coordinamento con la desueta disciplina dell'art. 1 della Legge regionale del 22 luglio 1974 n.34 già citata in tema di lottizzazione abusiva
- 10) Discenderebbe, ove si accedesse ad una soluzione eccessivamente formalistica, la nullità degli atti aventi ad oggetto ad esempio divisioni ereditarie, alle donazioni tra coniugi e fra parenti in linea retta ed ai testamenti, nonché agli atti costitutivi, modificativi ed estintivi di diritti reali di garanzia e di servitù, ai quali non fosse allegato il certificato di destinazione urbanistica nonostante la previsione nazionale non lo richieda.
- 11) Sulla questione diffusamente M. RUOTOLO *I limiti dell'incidenza della normazione secondaria statale e della legislazione regionale sulla disciplina privatistica del rapporto contrattuale (a proposito della normativa regolamentare sulla garanzia di conformità degli impianti e della legislazione regionale sul certificato energetico)*, in corso di pubblicazione studio n.710/2008 C della Commissione civilistica del Consiglio Nazionale del Notariato.
- 12) G. MENGOLI *Compravendita immobiliare e normativa urbanistica*, Milano, p.378.
- 13) F. NOVARESE *Lottizzazione abusiva: forme e modalità di accertamento*, in *Riv. Giur. Edil.* 1996, p.132; N. ASSINI P. MANTINI *Manuale di diritto urbanistico* Milano, 1997, p.709, i quali segnalano con evidenza che una tale possibilità pur prevista nell'originario testo normativo era poi dallo stesso stata espunta.
- 14) Pret. Pizzo Calabro 30 ottobre 1985 in *Riv. Giur. Edil.* 1987 p.346 Cass. 20 maggio 1985 in *Riv. Giur. Edil.* 1987, p.155; Cass. 12 gennaio 1996 in *Riv. Giur. Edil.* 1996, p.1117.
- 15) T.A.R. Lazio 23 gennaio 2001, n.367 in *Giorn. Dir. amm.* 2001, 4, p.404.
- 16) Corte Cost. 21 aprile 1994, n.148 in *Riv. Giur. Edil.* 1995, p.25. Nello stesso senso Corte Cost. sent. 16 marzo 1989 n.107 in *Cass. Pen.* 1989 p.1952, con nota di C. M. ZAMPI *Condominio edilizio e lottizzazione abusiva negoziale nel giudizio della Corte Costituzionale.*