

Lottizzazione abusiva e acquisti successivi: si rischia anche dopo decenni?

Il CGARS (sentenza n. 245/2026) chiarisce che il potere repressivo resta esercitabile nel tempo, ma solo con istruttoria rigorosa, contraddittorio effettivo e una motivazione costruita sulla posizione del proprietario

di [Gianluca Oreto](#) – 21.04.2026

Uno dei principi cardine che regola il settore dell'edilizia è che **un abuso è "per sempre"**. Il semplice decorso del tempo non è mai stato ritenuto idoneo a sanare una condizione nata o trasformata in modo illegittimo.

In questo contesto, occorre però evitare un equivoco piuttosto diffuso. Nelle **compravendite immobiliari** non esiste un obbligo normativo generalizzato di **verifica dello stato legittimo dell'immobile**, né tale verifica rientra, in senso tecnico, tra i controlli propri del notaio. Quest'ultimo è chiamato a garantire la validità e la sicurezza giuridica dell'atto, verificando la provenienza del bene, la continuità delle trascrizioni e la presenza dei titoli edilizi richiesti dalla legge ai fini della commerciabilità, ma non svolge un **accertamento tecnico sulla piena conformità urbanistico-edilizia dell'immobile**.

Questo non significa che il profilo urbanistico possa essere trascurato. Al contrario, proprio perché l'ordinamento non prevede un controllo sostanziale automatico sulla legittimità edilizia, il rischio connesso alla presenza di abusi resta legato al bene e può emergere anche a distanza di molti anni.

In questo quadro, l'**ordine di demolizione** e le misure conseguenti, compresa l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale, sono tradizionalmente considerati strumenti in grado di incidere anche a distanza di molto tempo dalla realizzazione dell'opera abusiva e indipendentemente dai passaggi di proprietà che si sono succeduti.

Su questi temi si inserisce la **sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana n. 245 del 14 aprile 2026**, che affronta una vicenda di **lottizzazione abusiva** e si sofferma sulle modalità di esercizio del potere repressivo, soprattutto quando interviene a distanza di anni e incide su posizioni giuridiche formatesi nel tempo.

Lottizzazione abusiva contestata a distanza di decenni: la vicenda e le ragioni del ricorso

La controversia trae origine dall'adozione, nel 2023, di un'ordinanza con cui un'amministrazione comunale ha contestato la sussistenza di una lottizzazione abusiva su un'area territoriale, ricostruendo un disegno unitario attraverso una sequenza di atti di frazionamento e trasferimento intervenuti nel corso degli anni '80.

Secondo l'impostazione dell'amministrazione, tali operazioni negoziali avrebbero determinato un assetto del territorio incompatibile con la pianificazione urbanistica, integrando una lottizzazione abusiva di tipo negoziale.

Il destinatario del provvedimento aveva acquistato il proprio immobile molti anni dopo, inserendosi in una catena traslativa già articolata, sviluppatasi a partire da un'originaria particella oggetto di successivi frazionamenti e trasferimenti, nell'ambito della quale risultavano presentate anche istanze di sanatoria nel corso degli anni '90.

L'ordinanza ha disposto le misure tipiche della lottizzazione abusiva, tra cui il divieto di disporre dei suoli e la prospettazione dell'acquisizione gratuita al patrimonio comunale.

Il ricorrente ha impugnato il provvedimento deducendo, tra l'altro, la mancata comunicazione di avvio del procedimento e il difetto di motivazione in relazione alla propria posizione, evidenziando la distanza temporale rispetto ai fatti originari e la propria estraneità alla fase genetica della lottizzazione.

Lottizzazione abusiva e procedimento amministrativo: il quadro normativo di riferimento

Per comprendere la decisione del C.G.A.R.S. è importante circoscrivere il **quadro normativo di riferimento**, che si sviluppa su due piani distinti ma tra loro strettamente connessi.

La sentenza richiama, innanzitutto, la disciplina della lottizzazione abusiva di cui all'art. 30 del d.P.R. n. 380/2001, sottolineando la natura complessa della fattispecie, che può realizzarsi sia attraverso attività

materiali di trasformazione del territorio sia mediante operazioni negoziali idonee a prefigurare un insediamento edilizio non pianificato.

Accanto alla disciplina sostanziale, la decisione valorizza il ruolo della Legge n. 241/1990, evidenziando come l'esercizio del potere amministrativo debba avvenire nel rispetto delle garanzie partecipative e dei principi di trasparenza, correttezza e motivazione. In particolare, la comunicazione di avvio del procedimento assume rilievo centrale nei casi in cui la ricostruzione dei fatti sia complessa e incida su posizioni giuridiche consolidate nel tempo.

Nel ragionamento del Collegio assume rilievo anche il principio di irretroattività delle sanzioni amministrative di cui alla Legge n. 689/1981, richiamato in relazione alla necessità di distinguere tra la permanenza della condotta illecita e la permanenza dei suoi effetti sul territorio.

Il Collegio richiama inoltre il quadro normativo relativo al riordino urbanistico dei nuclei abusivi, con riferimento alla Legge n. 47/1985 e alla Legge n. 662/1996, evidenziando come l'ordinamento preveda strumenti finalizzati a governare situazioni insediative stratificate nel tempo.

I principi espressi dal CGARS nella repressione della lottizzazione abusiva

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa ha affermato che, in presenza di una vicenda complessa e risalente nel tempo, l'amministrazione non può prescindere dal **rispetto delle garanzie procedurali**.

In particolare, la **mancata comunicazione di avvio del procedimento** è stata ritenuta illegittima in assenza di specifiche ragioni di urgenza, considerata la natura articolata della ricostruzione operata e l'incidenza del provvedimento su posizioni giuridiche consolidate.

Il Collegio ha inoltre evidenziato che la motivazione non può limitarsi a richiamare in modo generale l'esistenza di un **disegno lottizzatorio unitario**, ma deve confrontarsi in modo puntuale con la **posizione del destinatario**, tenendo conto della sequenza dei trasferimenti e del contesto complessivo della vicenda.

In questo quadro, il Collegio ha escluso che la posizione del proprietario attuale possa essere valutata attraverso automatismi o schemi presuntivi, richiedendo una **verifica concreta e individualizzata**.

La sentenza affronta inoltre il tema della **qualificazione della lottizzazione abusiva**, evidenziando la necessità di distinguere tra la **permanenza della condotta** e la **permanenza degli effetti sul territorio**, con la conseguenza che l'estensione della nozione di illecito permanente richiede una **verifica puntuale della fattispecie**.

Il Collegio ha infine rilevato che, in presenza di situazioni caratterizzate da una significativa distanza temporale e da una pluralità di trasferimenti, l'esercizio del potere amministrativo richiede un **livello di approfondimento istruttorio e motivazionale più elevato**, escludendo il ricorso a schemi automatici o a motivazioni stereotipate.

Analisi tecnica: il vero punto non è il tempo ma come viene esercitato il potere

Il passaggio più interessante della decisione non sta tanto nell'aver introdotto un limite temporale all'esercizio del potere repressivo, che infatti non viene affermato, quanto nell'aver chiarito che **il tempo non è un elemento neutro all'interno del procedimento**.

Il C.G.A. non dice che dopo molti anni l'amministrazione non può più intervenire, ma afferma che, quando lo fa, non può limitarsi a ricostruzioni astratte né ricorrere ad automatismi o motivazioni stereotipate, soprattutto se il provvedimento è destinato a produrre effetti sostanzialmente ablatori.

Il punto centrale diventa, quindi, la **qualità dell'istruttoria**. In presenza di una sequenza di trasferimenti, di atti pubblici e di un assetto territoriale consolidato, l'amministrazione è chiamata a ricostruire in modo puntuale la vicenda, evitando di ricondurre automaticamente la posizione del proprietario attuale al disegno lottizzatorio originario senza una verifica puntuale della sua specifica situazione.

Allo stesso modo, la distinzione tra permanenza della condotta e permanenza degli effetti assume un rilievo decisivo, perché impedisce di utilizzare la nozione di illecito permanente come strumento per estendere senza limiti nel tempo l'applicazione delle sanzioni.

Ne deriva un'indicazione molto chiara sul modo in cui il potere deve essere esercitato. Non è l'illecito a perdere rilevanza, ma è il potere amministrativo che deve essere esercitato in modo più rigoroso, soprattutto quando incide su situazioni giuridiche formatesi nel tempo attraverso una pluralità di trasferimenti e in un contesto amministrativo già stratificato.

Conclusioni: annullata l'ordinanza, decisivi procedimento e motivazione

In conclusione, il Consiglio di Giustizia Amministrativa ha accolto l'appello e ha annullato l'ordinanza di lottizzazione abusiva, ritenendo **illegittima l'azione amministrativa per carenze sul piano procedimentale e motivazionale**.

La decisione chiarisce che, in presenza di vicende complesse e risalenti, la comunicazione di avvio del procedimento assume un rilievo sostanziale e non meramente formale. Allo stesso tempo, la motivazione deve essere costruita sulla specifica posizione del destinatario e non può limitarsi a richiamare in modo generico l'esistenza di un disegno lottizzatorio unitario.

Il punto che emerge con maggiore chiarezza è che il decorso del tempo non elimina il potere dell'amministrazione, ma ne cambia profondamente le modalità di esercizio. Quando si interviene su situazioni formatesi attraverso una lunga sequenza di atti e trasferimenti, non è più sufficiente ricostruire l'illecito in astratto, ma diventa necessario confrontarsi in modo puntuale con la posizione del proprietario attuale.

È proprio su questo piano che si gioca la legittimità del provvedimento, perché l'azione amministrativa non può ridursi a un automatismo che trasferisce nel presente le conseguenze di vicende molto risalenti, ma deve essere il risultato di un'istruttoria effettiva e di una motivazione costruita caso per caso.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*