

Lottizzazione abusiva e buona fede del nuovo proprietario: il CGARS sui limiti all'acquisizione

Il CGARS interviene sui limiti applicativi dell'art. 30 del d.P.R. n. 380/2001, tra contraddittorio procedimentale, affidamento del privato e ruolo delle sanatorie pregresse

di [Redazione tecnica](#) – 28.04.2026

Un immobile acquistato con **atto pubblico** e assistito da una precedente **sanatoria** può essere travolto, dopo molti anni, da un'ordinanza comunale che contesta una **lottizzazione abusiva**?

La buona fede del **terzo acquirente** è davvero irrilevante? E fino a che punto l'Amministrazione può applicare l'**art. 30 del d.P.R. n. 380/2001** senza un effettivo **contraddittorio procedimentale**?

Sono queste le domande al centro dell'interessante **sentenza del CGARS del 14 aprile 2026, n. 246**, che affronta uno dei temi più delicati e complessi in materia di governo del territorio: il rapporto tra **repressione della lottizzazione abusiva**, tutela della pianificazione urbanistica, **affidamento del terzo acquirente** e sicurezza della circolazione immobiliare.

Nella decisione non rileva solo l'applicazione dell'art. 30 del Testo Unico Edilizia, ma soprattutto il ruolo del **contraddittorio procedimentale** ai sensi della legge n. 241/1990 e le responsabilità dell'amministrazione nell'applicare un provvedimento **ablativo** senza considerare in modo effettivo i titoli che riguardano l'area e l'immobile.

Lottizzazione abusiva: niente acquisizione automatica contro il terzo acquirente in buona fede

La controversia riguarda un immobile a uso abitativo acquistato dagli appellanti in presenza di una **concessione edilizia in sanatoria** rilasciata dall'Amministrazione e richiamata nel contratto di compravendita.

A distanza di oltre tredici anni dall'acquisto, il Comune aveva adottato un'ordinanza ai sensi dell'**art. 30 del d.P.R. n. 380/2001**, disponendo l'immediata sospensione dei lavori, il divieto di disporre dei suoli e delle opere con atti tra vivi e preannunciando, decorso il termine di novanta giorni, l'**acquisizione delle aree lottizzate al patrimonio comunale** e la demolizione delle opere.

Secondo l'Amministrazione, l'immobile ricadeva in un più ampio fenomeno di **lottizzazione abusiva cartolare e materiale**, riconducibile a frazionamenti e trasformazioni urbanistiche risalenti nel tempo.

I proprietari avevano presentato ricorso, specificando che l'acquisto fosse avvenuto molti anni prima proprio in forza della sanatoria relativa all'immobile e che alcun **contraddittorio** fosse stato instaurato dall'Amministrazione. Il TAR aveva respinto il ricorso sul presupposto che il tempo non sana l'abuso e che il **legittimo affidamento** del privato non potesse essere invocato.

Tesi che il CGARS non ha condiviso, ribaltando completamente l'esito della vicenda.

Le norme di riferimento: l'art. 30 d.P.R. n. 380/2001 e legge n. 241/1990

Il perno della disciplina è l'**art. 30 del d.P.R. n. 380/2001**, che definisce e regola la **lottizzazione abusiva** con una struttura molto più articolata rispetto agli abusi edilizi "classici".

La norma individua innanzitutto due modalità alternative di configurazione della lottizzazione:

- la prima è quella **materiale**, che si realizza quando vengono avviate opere che trasformano urbanisticamente o ediliziamente il terreno in contrasto con gli strumenti urbanistici o senza titolo;
- la seconda è quella **cartolare**, che prescinde anche dalla realizzazione immediata di opere e si fonda sul frazionamento e sulla vendita dei terreni, quando le caratteristiche dei lotti rendono evidente la destinazione edificatoria.

È qui che la norma intercetta il fenomeno più insidioso: la costruzione di un insediamento "a monte", attraverso il **mercato immobiliare**.

La lottizzazione abusiva non coincide quindi con il singolo abuso edilizio, ma con un fenomeno unitario che incide sulla **pianificazione del territorio**.

A questa definizione segue un sistema di prevenzione e controllo della circolazione immobiliare, che si articola su più livelli:

- l'obbligo del **certificato di destinazione urbanistica (CDU)** negli atti tra vivi, a **pena di nullità**;
- il controllo sui **frazionamenti catastali**, che non possono essere approvati senza deposito presso il Comune.

Quando il Comune accerta una lottizzazione abusiva, deve adottare un'ordinanza che dispone la sospensione immediata delle opere, introduce il divieto di disporre dei suoli con atti tra vivi e viene trascritta nei registri immobiliari, rendendo opponibile il vincolo ai terzi.

Se entro novanta giorni il provvedimento non viene revocato, scatta automaticamente l'**acquisizione gratuita delle aree al patrimonio comunale**, con conseguente demolizione delle opere.

È qui che emerge la reale natura del potere: non siamo più davanti a una semplice misura repressiva, ma a una sequenza che può culminare nello **spossessamento del bene**, con effetti permanenti e irreversibili.

Proprio per questo, l'art. 30 va letto insieme alla **Legge n. 241/1990**, che disciplina le modalità di esercizio del potere amministrativo.

In particolare, l'**art. 7** impone la comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti destinatari degli effetti del provvedimento. In una fattispecie come la lottizzazione abusiva, questa garanzia assume un peso decisivo, perché l'accertamento non è mai automatico, ma richiede la ricostruzione di una vicenda spesso complessa e stratificata.

Allo stesso modo, l'**art. 21-octies** non consente di superare in modo meccanico l'omissione del contraddittorio. La partecipazione può essere considerata irrilevante solo quando sia dimostrabile che il provvedimento non avrebbe potuto avere un contenuto diverso. Ma nella lottizzazione abusiva questa condizione è difficilmente sostenibile, proprio perché la qualificazione del fenomeno dipende da valutazioni tecniche e giuridiche articolate.

Ne deriva un punto chiave: l'art. 30 attribuisce all'Amministrazione un potere molto incisivo, ma la Legge n. 241/1990 ne condiziona l'esercizio, imponendo un livello elevato di **istruttoria, contraddittorio e motivazione**, soprattutto quando l'azione amministrativa è destinata a produrre effetti acquisitivi.

Lottizzazione abusiva e buona fede del terzo acquirente: il ruolo del contraddittorio procedimentale

Nel valutare il caso, il **Collegio** ha ribadito la gravità della **lottizzazione abusiva** come illecito che incide sulla pianificazione e sul governo del territorio.

Tuttavia, proprio perché l'art. 30 può condurre a effetti molto incisivi, fino allo spossessamento del bene, l'Amministrazione non può procedere con formule generiche o automatismi.

I giudici d'appello hanno distinto due piani:

- il primo riguarda l'**accertamento oggettivo del fenomeno lottizzatorio**. La lottizzazione può esistere anche se l'attuale proprietario non l'ha materialmente realizzata;
- il secondo riguarda la **proiezione degli effetti più gravi** nei confronti del proprietario sopravvenuto. Su questo piano, la posizione soggettiva del terzo non può essere ignorata.

Secondo il **Consiglio**, la **buona fede del terzo acquirente** non sana la lottizzazione abusiva, ma impone all'Amministrazione un'istruttoria e una motivazione rafforzate, soprattutto quando l'acquisto sia avvenuto con atto pubblico, in presenza di titoli edilizi in sanatoria e dopo una lunga stratificazione di passaggi negoziali.

Il contraddittorio non è un passaggio formale

Uno dei profili decisivi riguarda la mancata comunicazione di avvio del procedimento: per il **Collegio**, un provvedimento adottato ai sensi dell'art. 30 del d.P.R. n. 380/2001 non può essere trattato come un atto meramente vincolato, nel quale la partecipazione del privato sarebbe inutile.

La lottizzazione abusiva richiede infatti un accertamento complesso, fondato sulla valutazione di indici negoziali e materiali. In un contesto risalente e stratificato, come quello nel caso in esame, il privato deve poter fornire documenti, ricostruzioni e chiarimenti sui passaggi traslativi, sui titoli edilizi e sulla propria posizione.

La comunicazione di avvio del procedimento, quindi, non è un adempimento marginale, ma serve a rendere più solido l'accertamento amministrativo.

Ancora di più quando a entrare in gioco è il **terzo acquirente**. Il CGARS esclude che l'attuale proprietario possa essere automaticamente attratto nella sequenza acquisitiva solo perché titolare del bene al momento dell'ordinanza. L'Amministrazione avrebbe dovuto spiegare perché, nonostante il tempo trascorso, l'atto pubblico, la precedente sanatoria e la posizione sopravvenuta del proprietario, fosse comunque giustificato applicare proprio nei suoi confronti l'effetto massimo previsto dall'art. 30.

Il terzo acquirente e il limite agli automatismi

In altri termini, l'interesse pubblico alla repressione della lottizzazione resta primario, ma non consente di ignorare:

- il **tempo trascorso**;
- la posizione del **terzo acquirente**;
- l'esistenza di **atti pubblici**;
- l'eventuale rilascio di **titoli in sanatoria**;
- l'**affidamento maturato** nella circolazione immobiliare;
- la **condotta precedente dell'Amministrazione**.

La motivazione, quindi, non può essere standard, ma deve essere **individualizzata**.

Il problema del tempo e della retroattività

Altro aspetto molto rilevante che la sentenza affronta è quello relativo al rapporto tra **illecito permanente** e **illecito a effetti permanenti**.

Secondo i **giudici d'appello**, non è sufficiente affermare che la trasformazione urbanistica continua a produrre effetti per applicare automaticamente, oggi, l'apparato sanzionatorio a condotte consumate prima dell'entrata in vigore della disciplina sopravvenuta.

La permanenza degli effetti non coincide necessariamente con la permanenza della condotta: per applicare le sanzioni, l'Amministrazione deve accertare quando la condotta lottizzatoria si sia effettivamente realizzata e se si sia protratta oltre la soglia temporale rilevante. Diversamente, la regola dell'**irretroattività delle sanzioni amministrative** rischierebbe di essere svuotata.

Sanatorie pregresse e dovere di coerenza amministrativa

Un ulteriore passaggio riguarda il rapporto tra **lottizzazione abusiva, condoni edilizi** e riordino urbanistico. Il CGARS non afferma che il rilascio di una sanatoria impedisca sempre la contestazione della lottizzazione. Se l'Amministrazione, nel tempo, ha rilasciato titoli in sanatoria e ha trattato determinati immobili insistenti nella stessa area come suscettibili di regolarizzazione, non può poi ignorare del tutto quella precedente attività quando adotta provvedimenti così incisivi.

La sanatoria del singolo manufatto non elimina automaticamente l'eventuale illiceità urbanistica di insieme, ma impone all'Amministrazione di spiegare il **raccordo tra il proprio comportamento precedente e la successiva scelta repressiva**.

Lottizzazione abusiva: indicazioni operative su art. 30, buona fede e acquisizione

L'appello è stato quindi accolto e, in riforma della sentenza del TAR, i provvedimenti comunali sono stati annullati.

La decisione consegna alcune indicazioni operative di particolare rilievo:

- la lottizzazione abusiva richiede un **accertamento complesso**;
- la comunicazione di avvio del procedimento è necessaria quando il provvedimento incide su situazioni stratificate e può condurre all'**acquisizione del bene**;
- la **buona fede del terzo acquirente** non sana l'illecito, ma impone una valutazione individualizzata;
- l'Amministrazione deve motivare perché l'**effetto acquisitivo** debba colpire proprio il proprietario sopravvenuto;
- il **tempo trascorso** non estingue il potere repressivo, ma aumenta gli oneri istruttori e motivazionali;
- la presenza di **sanatorie pregresse** non impedisce l'accertamento della lottizzazione, ma obbliga l'Amministrazione a spiegare la coerenza del proprio agire.

La sentenza non indebolisce la repressione della lottizzazione abusiva, ma ne delimita l'esercizio quando il potere pubblico arriva tardi, colpisce soggetti sopravvenuti e produce effetti patrimoniali irreversibili.