

Pubblicato il 14/05/2026

N. 01404 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 01212/2025 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1212 del 2025, proposto da
-OMISSIS-, -OMISSIS-, rappresentate e difese dagli avvocati Giovanni Immordino,
Giuseppe Immordino, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Immordino in
Palermo, viale Libertà n. 171;

contro

Comune di Carini, in persona del Sindaco legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Federica Favata, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'ordinanza n. -OMISSIS- del 12/05/2025, con la quale la Ripartizione VI del
Comune di Carini ha ordinato alle ricorrenti "l'immediata sospensione dei lavori ed il

divieto di disporre dei suoli e delle opere stesse con atti tra vivi” con riguardo agli immobili di loro proprietà, individuati nello stesso provvedimento, avvisando che, “trascorsi novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, ove non intervenga la revoca dello stesso, le aree lottizzate sono acquisite di diritto al patrimonio disponibile del Comune e si provvederà d’ufficio alla demolizione delle opere”;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Carini;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 7 maggio 2026 il dott. Bartolo Salone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso depositato il 17 luglio 2025, le signore -OMISSIS- e -OMISSIS- hanno chiesto al T.A.R. l’annullamento, previa sospensione dell’efficacia, dell’ordinanza n. -OMISSIS- del 12/05/2025, con la quale il Comune di Carini ha disposto la sospensione dei lavori e il divieto di disporre dei suoli e delle opere con atti tra vivi, ai sensi dell’art. 30, comma 7, del D.P.R. n. 380/2001, ritenendo sussistente una ipotesi di lottizzazione abusiva con riferimento agli immobili costruiti sui fondi agricoli di cui erano proprietarie, siti in Carini, C/da -OMISSIS-.

Le ricorrenti hanno dedotto, in punto di fatto, che:

- con atto di divisione ereditaria in Notar -OMISSIS- del 29/01/2018, rep. n. -OMISSIS-, la Sig.ra -OMISSIS- adottava l’appezzamento di terreno, esteso mq 10.189, censito in catasto al Foglio -OMISSIS-, particelle -OMISSIS-; mentre la Sig.ra

-OMISSIS- adottava l'appezzamento di terreno, esteso mq 9.162, censito in catasto al Foglio -OMISSIS-, particelle -OMISSIS-, nonché un ulteriore terreno di mq 2.093, censito in catasto al Foglio -OMISSIS-, particelle -OMISSIS-;

- parte del terreno così assegnato alla Sig.ra -OMISSIS- (p.lle -OMISSIS-) era da questa venduto alla Ecoinvest Immobiliare S.r.l., giusto atto pubblico del 24/08/2018, la quale ivi realizzava due modeste villette unifamiliari ad un solo piano fuori terra nel pieno rispetto del coefficiente edificatorio previsto per la ZTO "verde agricolo" (0,03 mc/mq);

- il fondo come sopra assegnato alla Sig.ra -OMISSIS-, invece, con atto (contestuale alla divisione ereditaria) in Notar -OMISSIS- del 29/01/2018, rep. n. -OMISSIS-, era da questa donato al figlio, Ing. -OMISSIS-, il quale, giusto regolare permesso di costruire, provvedeva a realizzarvi, per il suo uso personale, una modesta villetta unifamiliare;

- infine, l'altra parte della proprietà (p.lla -OMISSIS-) assegnata alla Sig.ra -OMISSIS- con il ricordato atto di divisione ereditaria del 29/01/2018, rep. n. -OMISSIS-, era dalla stessa venduta alla Società Aurora Immobiliare S.a.s., giusto atto pubblico del 31/10/2019, la quale ivi realizzava una modesta villetta unifamiliare a due elevazioni, nel pieno rispetto del coefficiente edificatorio previsto per la ZTO "verde agricolo" (0,03 mc/mq);

- con l'ordinanza n. -OMISSIS- del 2025, il Comune ordinava la sospensione dei lavori ed il divieto di disporre dei suoli e delle opere stesse con atti tra vivi, contestando la lottizzazione abusiva delle aree oggetto della ricordata divisione ereditaria ai sensi dell'art. 30, D.P.R. n. 380/2001.

Le sorelle -OMISSIS- hanno quindi impugnato, con il ricorso, il provvedimento da ultimo ricordato, articolando i seguenti motivi di censura:

I) *VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 30, D.P.R. N. 380/2001.*
VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 6 E 7 DELLA

CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (CEDU) E DELL'ART. 17 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DELL'AFFIDAMENTO E DELLA BUONA FEDE. ECCESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DELLO SVIAMENTO DALLA CAUSA TIPICA. DIFETTO DEI PRESUPPOSTI. DIFETTO DI ISTRUTTORIA E MOTIVAZIONE.

Le ricorrenti hanno negato l'esistenza: a) di una lottizzazione abusiva "materiale" in considerazione del limitato numero di immobili realizzati (allo stato 4 villette) e del fatto che per gli stessi il comune ha rilasciato regolare titolo edilizio; b) di una lottizzazione "cartolare", in quanto le particelle oggetto di divisione, sulle quali si è poi proceduto ad edificare, sono pervenute alle ricorrenti per successione ereditaria e l'art. 30, comma 10, d.p.r. 380/2001 esclude l'applicabilità delle disposizioni sulle lottizzazioni abusive "*alle divisioni ereditarie, alle donazioni fra coniugi e fra parenti in linea retta e ai testamenti*"; c) dell'elemento soggettivo dell'illecito, essendo piuttosto ravvisabile un ragionevole affidamento in capo alle odierne ricorrenti, derivante dal rilascio dei titoli abilitativi edilizi per i singoli fabbricati e dall'approvazione, da parte del Comune, degli atti di frazionamento delle originarie particelle agricole;

II) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 9, L.R. 21/05/2019 N. 7, E DELL'ART. 7, L. N. 241/1990. VIOLAZIONE DEI DIRITTI PARTECIPATIVI E DEL PRINCIPIO DEL GIUSTO PROCEDIMENTO.

Le ricorrenti hanno lamentato che l'ordinanza è stata adottata senza previa comunicazione di avvio del procedimento, in violazione del diritto al contraddittorio. Si è costituito in giudizio il Comune di Carini per resistere al ricorso, del quale ha dedotto variamente l'infondatezza.

Con ordinanza n. 514/25 la Sezione ha accolto l'istanza cautelate e sospeso l'ordinanza impugnata, ritenendo il ricorso "*assistito da sufficiente fumus boni iuris*

in relazione ai profili e alle argomentazioni spese dal Giudice di appello nell'ordinanza n. 294/2025 di riforma dell'ordinanza di questa Sezione n. 338/25, resa nell'ambito del ricorso n. 949/2025 R.G. con il quale è stato gravato da - OMISSIS- il medesimo provvedimento oggetto del presente giudizio”.

All'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2026, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Tanto premesso in fatto, il ricorso appare meritevole di accoglimento.

Il primo motivo attiene alla verifica dell'accertamento degli elementi costitutivi della lottizzazione abusiva e della partecipazione delle ricorrenti al configurarsi della fattispecie.

Come è noto, la disciplina delle fattispecie di lottizzazione abusiva è contenuta nell'art. 30 del t.u. approvato con d.P.R. 5 giugno 2001, n. 380, che ivi codifica le disposizioni normative che in prosieguo di tempo sono intervenute a normare l'attuale materia, ossia l'art. 18 della l. 28 febbraio 1985, n. 47, gli artt. 1, comma 3-*bis*, e 7 del d.l. 23 aprile 1985, n. 146, convertito con modificazioni con l. 21 giugno 1985, n. 298, e gli artt. 107 e 109 del T.U. approvato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

L'art. 30 cit. dispone - per quanto qui interessa - 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” (comma 1).

I susseguenti commi 2, 3, 4, 4-bis e 5 recano disposizioni tassative in ordine alla ricezione, formazione e comunicazione degli atti pubblici mediante i quali si trasferiscono tra vivi, ovvero si costituiscono o si sciolgono le comunioni di diritti reali ricadenti su terreni, allo scopo di prevenire l’insorgere della fattispecie.

Il comma 6, presentemente abrogato per effetto dell’art. 1 del d.P.R. 9 novembre 2005, n. 304, ineriva sempre agli adempimenti riguardanti la comunicazione di tali atti.

Ferma restando l’applicazione delle sanzioni penali previste dall’art. 44, comma 1, lett. c), prima parte, del medesimo T.U. n. 380 del 2001, *“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 (ossia il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore, e - ove del caso - direttore dei lavori) 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”* (art. 30 cit., comma 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. In caso di inerzia si applicano le disposizioni concernenti i poteri sostitutivi di cui all’articolo 31, comma 8”, esercitati dall’amministrazione regionale (comma 8).

“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, né in forma pubblica né 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” (comma 9).

Va ancora evidenziato che tutte le disposizioni surriferite *“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”* (comma 10).

Dalla lettura delle su riportate disposizioni consta dunque che l’ordinamento contempla due ipotesi fenomeniche di lottizzazione abusiva che possono verificarsi in modo separato o anche congiuntamente: l’una c.d. *“materiale”* o *“sostanziale”*, posta in essere con l’esecuzione di opere in aree di regola non adeguatamente urbanizzate che determinino una trasformazione edilizia ovvero urbanistica del territorio in violazione degli strumenti urbanistici vigenti o adottati o comunque di leggi statali o regionali; l’altra c.d. *“cartolare”* (definita peraltro correntemente anche come *“giuridica”* o *“negoziale”*), che si realizza mediante il compimento di atti di disposizione tra vivi comportanti il frazionamento dei terreni in modo tale da determinarne in maniera inequivocabile la destinazione d’uso a scopo di edificazione *contra legem* (cfr. per ulteriori approfondimenti su tale distinzione, *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. VI, 10 novembre 2015, n. 5108, e l’ulteriore giurisprudenza ivi richiamata).

Con riferimento specifico alla predetta lottizzazione c.d. *“cartolare”* è stato ripetutamente affermato che la fattispecie è ravvisabile allorquando la trasformazione del suolo è predisposta mediante il frazionamento e la vendita - ovvero mediante atti negoziali equivalenti - del terreno frazionato in lotti, i quali, per le loro oggettive caratteristiche - con riguardo soprattutto alla dimensione correlata alla natura dei terreni ed alla destinazione degli appezzamenti considerata sulla base degli strumenti

urbanistici, il numero, l'ubicazione o l'eventuale previsione di opere di urbanizzazione - rivelino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio degli atti adottati dalle parti (cfr. sul punto, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 3 agosto 2012, n. 4429, e Sez. IV, 13 maggio 2011, n. 2937).

Ai fini dell'accertamento della sussistenza di una lottizzazione abusiva "*cartolare*" non è peraltro sufficiente il mero riscontro del frazionamento del terreno collegato a plurime vendite, ma è richiesta anche l'acquisizione di un sufficiente quadro indiziario dal quale sia oggettivamente possibile desumere, in maniera non equivoca, la destinazione a scopo di edificazione perseguito mediante gli atti posti in essere dalle parti (cfr. *ibidem*).

Per quanto attiene alle ipotesi di lottizzazione c.d. "*materiale*" è stato rimarcato "*che, ai fini della configurabilità di una lottizzazione abusiva, gli interventi realizzati devono risultare globalmente apprezzabili in termini di trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, di aggravio del relativo carico insediativo e, soprattutto, di pregiudizio per la potestà programmatica attribuita all'amministrazione. Ne discende che la lottizzazione abusiva deve essere apprezzata non secondo un approccio atomistico che guarda alla singola particella, ma nel suo complesso, in rapporto all'intera vicenda della proprietà originaria frazionata in modo illegittimo (ex multis Cons. Stato sez. VI, 4 novembre 2019, n. 7530; Cons. Stato, sez. VII, 23 novembre 2023, n. 10044)*" (Cons. Stato Sez. VI, Sent., 19/11/2024, n. 9275).

Le opere medesime devono essere quindi valutate con riguardo alla complessiva *ratio* dell'art. 30 in esame, il cui bene giuridico tutelato risiede nella necessità di salvaguardare la potestà programmatica delle amministrazioni titolari delle funzioni di pianificazione del territorio, nonché le connesse attribuzioni di controllo sull'ordinato svolgersi delle attività urbanistico-edilizie, ossia - più in generale - del corretto uso del territorio e della sostenibilità dell'espansione delle aree

edificate in rapporto agli *standard* apprestabili (così, ad es., Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2018, n. 3416).

Ciò debitamente premesso, nel caso di specie il provvedimento impugnato dà conto di una pluralità di elementi di fatto dai quali l'Amministrazione pretende desumere la sussistenza di una lottizzazione abusiva "mista", ossia con profili tanto materiali quanto cartolari.

In particolare, il Comune di Carini ha evidenziato che nell'area di Contrada - OMISSIS- si sarebbe formato negli anni un vero e proprio insediamento residenziale non autorizzato su terreni agricoli, attraverso:

- i. la divisione ereditaria, a inizio 2018, di lotti di terreno pervenuti alle Sig.re - OMISSIS- e -OMISSIS- dai genitori e successive cessioni a titolo oneroso degli stessi a due società immobiliari ("ECOINVEST IMMOBILIARE S.R.L." e "AURORA IMMOBILIARE S.A.S. DI -OMISSIS- & C.") e, da queste, a terzi acquirenti;
- ii. la trasformazione edilizia di un'area di circa 30.000 mq mediante la costruzione di 4 edifici;
- iii. la presenza di opere edilizie e infrastrutturali (prolungamento di una stradella interpodere e allaccio fognario a servizio delle abitazioni);
- iv. la destinazione urbanistica agricola dell'area (zona E – verde agricolo) incompatibile con insediamenti residenziali diffusi.

Contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, il richiamo all'art. 30, comma 10, d.p.r. 380/2001 non basterebbe da solo a escludere nella concretezza della vicenda esaminata l'esistenza di una lottizzazione abusiva, perché nella fattispecie l'operazione qualificata dal Comune come lottizzazione abusiva non si è esaurita in una semplice divisione ereditaria (circostanza che in sé considerata non potrebbe assurgere a indice sintomatico di una lottizzazione abusiva giusta la previsione appena richiamata), ma si è sviluppata ulteriormente mediante la vendita dei lotti frazionati a

società immobiliari che hanno realizzato villette familiari in zona agricola destinate alla successiva vendita a terzi.

A questo proposito è stato chiarito in giurisprudenza che nelle previsioni legislative dell'art. 30, comma 2 e 10, D. P. R. 6 giugno 2001, n. 380, la "divisione ereditaria" in quanto tale non integra un'ipotesi di lottizzazione abusiva ed è sottratta, pertanto, all'obbligo di allegazione del certificato di destinazione urbanistica. Diversa ipotesi, invece, è quella della vendita, effettuata in un arco temporale assai prossimo, di lotti individuati a seguito di divisione ereditaria e palesemente destinati a scopo edificatorio (cfr. Cassazione penale sez. III, 18/05/2006, n.23154).

Tuttavia, sotto il profilo materiale, l'esiguità delle opere realizzate (4 villette e modeste opere di urbanizzazione) non determina un incremento del carico insediativo suscettibile di pregiudicare l'attività programmatica del Comune e da ledere il bene giuridico tutelato dall'art. 30, t.u.

Come rilevato dal Giudice siciliano di appello nell'ordinanza n. 294/25 resa nell'ambito del ricorso n. 949/2025 R.G. con il quale è stato gravato da -OMISSIS- il medesimo provvedimento oggetto del presente giudizio, vale nel caso di specie a escludere sul piano obiettivo l'esistenza di una lottizzazione abusiva il concorso di due elementi significativi, di seguito enucleati:

- non appare sussistere alcun complesso insediativo unitario, essendo emersi soltanto quattro edifici sparsi su un'area di circa trentamila metri quadrati, ciascuno assistito da regolari titoli edilizi e pienamente compatibile con gli indici agricoli;
 - le opere di urbanizzazione contestate (stradella interpoderale, allaccio fognario) risultano minime, autorizzate dal Comune e connaturali alla destinazione agricola del fondo, sicché non paiono idonee a trasformare la zona in un insediamento urbanizzato.
- Le considerazioni già espresse in sede cautelare dal Giudice di appello nell'ambito del ricorso connesso presentato dal Sig. -OMISSIS- sono condivisibili e vanno confermate anche in questa sede all'esito dell'approfondimento proprio del giudizio di merito.

Ed invero, ai sensi dell'art. 30, comma 1, t.u., affinché si abbia lottizzazione abusiva è necessario, dal punto di vista “materiale”, che vengano “*iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adattati*” e, sotto il profilo “cartolare”, che la predetta trasformazione *contra legem* sia predisposta con atti negoziali di frazionamento, divisione, vendita o atti equivalenti idonei a disvelare in modo non equivoco un intento lottizzatorio, ossia la volontà di realizzare un insediamento abitativo che, per caratteristiche e dimensioni, sia tale da stravolgere la destinazione urbanistica di zona, vanificando l'attività di programmazione dell'autorità pianificatrice.

Ebbene, nel caso di specie, è la stessa ordinanza impugnata ad attestare che gli edifici realizzati (quattro in tutto sparsi in un'area di 30.000 mq) rispettano gli indici di edificabilità vigenti per le zone agricole e dunque di per sé non sono tali da stravolgere la destinazione di zona impressa dal PRG; lo stesso dicasi per le opere di urbanizzazione (allungamento di stradella interpoderale e allaccio fognario) del tutto compatibili con la destinazione agricola del fondo e con le poche abitazioni rurali costruite nel rispetto degli indici fondiari dell'area su cui insistono. Dall'istruttoria tecnica alla base del provvedimento impugnato non risulta, inoltre, che le operazioni negoziali poste in essere (vendita a società immobiliari di alcuni limitati lotti da parte delle sorelle -OMISSIS- per la realizzazione delle poche villette assentite dal Comune con permesso di costruire e cedute a terzi) siano idonee a disvelare in modo inequivoco un intento lottizzatorio nei termini indicati, né sembrano preludere a interventi di ulteriore trasformazione edilizia e intensificazione del carico insediativo dell'area in violazione della destinazione urbanistica della zona, tali da configurare una possibile lottizzazione “parziale” o incompiuta al tempo delle verifiche amministrative (come nel caso considerato da T.A.R. Sicilia - Palermo, sent. n. 2560/2022).

In conclusione, nella vicenda esaminata non sono ravvisabili gli elementi obiettivi della fattispecie sanzionata ai sensi dell'art. 30, comma 1, d.p.r. n. 380/2001, sotto il profilo "materiale" o anche solamente "negoziale".

Il ricorso è dunque fondato e va accolto, con conseguente annullamento dell'ordinanza impugnata.

Restano assorbite le rimanenti censure di carattere subordinato e procedimentale, relative al mancato accertamento dell'elemento soggettivo dell'illecito lottizzatorio (che, come visto, non appare sussistere financo nella sua oggettività) e alla pretesa violazione dell'art. 7, L. 241/1990.

Le spese del giudizio sono compensate, tenuto conto della peculiarità della vicenda e dell'esistenza di orientamenti giurisprudenziali non sempre univoci sulle questioni giuridiche di rilievo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'ordinanza n. -OMISSIS- del 12/05/2025.

Compensa le spese processuali.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le ricorrenti.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Tenca, Presidente

Bartolo Salone, Primo Referendario, Estensore

Andrea Illuminati, Referendario

L'ESTENSORE

Bartolo Salone

IL PRESIDENTE

Stefano Tenca

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.