



Prof. Avv. Giuseppe Abbamonte †

*Prof. Avv. Orazio Abbamonte
Avv. Sergio Como
Avv. Luisa Acampora
Avv. Luigi Maria D'Angiolella
Avv. Ezio Maria Zuppari*

*Avv. Giancarlo Addezio
Avv. Guido Ciccarelli
Avv. Patrizia Lauritano
Avv. Laura Rossi
Avv. Stefano Russo*

PARERE *PRO VERITATE* A RICHIESTA DELLA CURATELA DELLA
PROCEDURA FALLIMENTARE PENDENTE PRESSO IL TRIBUNALE
DI MATERA SPA MARINAGRI PROC. 4/2020, IN ORDINE ALLA
LEGITTIMITÀ DI UN'EVENTUALE VENDITA FRAZIONATA DEL
COMPENSORIO URBANISTICO ESISTENTE NEI TERRITORI
COMUNE DI POLICORO E SCANZANO JONICO.

1. Alcune società del Gruppo Marinagri – poi confluite tutte nella Marinagri spa – proprietarie della gran parte di un’ampia estensione di terreno distribuita tra i comuni di Policoro e Scanzano Jonico in provincia di Matera, avviarono circa una trentina d’anni orsono un’importante iniziativa di trasformazione edilizia, finalizzata a realizzare un’area turistica attrezzata con caratteristiche di pregio, destinata ad ospitare varie tipologie edilizie, distribuite tra villette, appartamenti, aree e servizi comuni, albergo, ristorante ed altro, insieme ad una ramificata canalizzazione di vie d’acqua interne al comprensorio, con attrezzature portuali e calette al servizio delle abitazioni private.

Il qualificato progetto è stato in parte già realizzato, anche con riguardo alle previste infrastrutturazioni urbanistiche; devono però ancora essere portate a termine varie attività edilizie destinate alla residenzialità privata e ad alcune strutture comuni. L’esatto stato di avanzamento dei lavori – almeno sino al dicembre del 2022 – è indicato nella perizia *Due diligence* commissionata dalla richiedente Procedura all’ingegnere Giovanni Grande e da questi ultimata in data 27.12.2022.

2. È infatti accaduto che per vicissitudini d'impresa, la Marinagri spa sia stata dichiarata fallita nel 2020. Sicché da quel momento in poi la situazione è stata gestita dagli organi del Fallimento con il precipuo compito di liquidare l'attivo al fine di provvedere per quanto possibile al pagamento dei creditori ammessi, preservando nel contempo al meglio il valore del complesso.

3. Nella prospettiva di procedere alla realizzazione dell'attivo, a quanto ricavo dalla lettera datata 05.03.2025 con la quale i due curatori del Fallimento, avv. Antonio de Notari Stefani di Vastogirardi e dr. Cosimo Valentini, hanno chiesto il mio parere, nell'ambito delle attività di liquidazione s'è posto un tema problematico, che abbisogna d'approfondimento con specifico riguardo alla disciplina urbanistica in rilievo per la zona.

3.1 Anche su sollecitazione del Comitato dei creditori, motivata dalla necessità di conseguire il maggiore realizzo possibile dalle operazioni di vendita del comprensorio, i Curatori hanno preso in considerazione l'evenienza di non cedere in unico lotto l'intera proprietà assoggetta a fallimento, bensì d'ipotizzare una suddivisione in più lotti delimitati secondo criteri funzionali alla loro potenziale appetibilità, postulando che in tal forma, più ampia possa essere la platea degli acquirenti con conseguenti, intuibili vantaggi.

3.2 L'ipotesi ha però correttamente allertato il Fallimento perché l'intervento urbanistico in questione è stato originariamente pianificato, come subito più precisamente si vedrà, attraverso un

unico strumento attuativo e presenta varie componenti comuni, quanto meno nel senso che vanno unitariamente progettate ed eseguite. Sicché è insorto il dubbio che una vendita frazionata possa incorrere in ipotesi d'incompatibilità urbanistica, se non anche in fattispecie d'illecita lottizzazione.

4. Pertanto, oggetto del presente parere sarà la verifica di legittimità della vendita frazionata, senza ovviamente entrare nell'ulteriore questione di come comporre i lotti, tema evidentemente estraneo alla competenza giuridica, se non per l'indicazione di alcuni criteri di massima, che non si mancherà formulare.

5. La risposta al quesito or ora delimitato, richiede evidentemente una sia pur essenziale identificazione del regime urbanistico generale che governa quell'ambito territoriale, tenuto anche conto della concorrenza *in subiecta materia* di legislazione nazionale e regionale, nonché di regolamentazione paesaggistica, urbanistica ed edilizia: il che ha creato qualche sovrapposizione di regole, che però non ostacolano l'identificazione di una rassicurante risposta al quesito.

6. L'area oggetto degli interventi ricade all'interno del Piano Territoriale Paesaggistico di Area Vasta del Metapontino (= PTP), approvato sotto forma di legge regionale della Basilicata n° 3 del 1990. Il Piano ha valenza sovraordinata rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione locale, ai sensi dell'art. 5 della medesima legge, oltre che per l'art. 145, co. 3 Dlgs 42/2004.



6.1 Il successivo art. 7 della legge regionale stabilisce che il PTP abbia attuazione attraverso Piani Paesaggistici Esecutivi di Ambito(= PPE), approvati dalla Giunta Regionale.

La medesima disposizione consente peraltro che, in luogo del PPE, i comuni possano chiedere alla Giunta Regionale l'autorizzazione alla redazione di *Piani Particolareggiati Esecutivi d'iniziativa comunale con specifica considerazione dei valori ambientali* (= PPEA). In altri termini, si tratta di PPE ad iniziativa comunale, che, dopo il procedimento partecipativo svoltosi a cura del comune e su autorizzazione della Giunta regionale, sono deliberati dall'assemblea elettiva dell'ente locale ed approvati con decreto del Presidente della Giunta regionale.

6.2 In coerenza con l'indicato regime, per il PTP Metapontino, avendo i comuni interessati esercitato l'indicata facoltà d'iniziativa, è stato approvato un PPEA con decreto del Presidente della G. R. Basilicata 711 del 09.09.1997.

Va a questo punto precisato che, come anche meglio si vedrà poi, il PPEA è organizzato su dieci aree omogenee, con relativi comparti; e che questi comparti sono suddivisi in *Unità minime di progettazione architettonica*, altrimenti dette subcomparti. Sicché, già il DPGRB 711 nelle sue premesse ha previsto che, in considerazione del fatto che le singole concessioni edilizie non avrebbero potuto assicurare il rispetto del disegno complessivo, sarebbe stato «necessario subordinare l'attuazione del piano a progetti unitari per comparti, i

cui contenuti dovranno garantire il disegno plano-volumetrico del sistema terra-acqua approvato e definire le infrastrutture e le opere di urbanizzazione nonché e tipologie edilizie ove previste».

6.3 In sostanza, sin dal momento della sua approvazione è emersa la necessità che l'attuazione del piano fosse accompagnata da una progettazione unitaria dei singoli comparti, *rectius* subcomparti, che assicurasse la realizzazione coordinata delle parti infrastrutturali in senso lato, non governabili attraverso lo strumento della concessione edilizia, nonché garantissero armonia tipologica sul piano edilizio. Il che, come anche meglio si vedrà, non esclude però che la realizzazione delle singole unità insediative fosse autonomamente e non contestualmente realizzabile ad iniziativa dei proprietari dei lotti d'intervento.

6.4 Offre elementi di puntualizzazione in tal senso, il DPGRB 16.10.2001 n° 299, emanato con il precipuo scopo di dettare norme di dettaglio per l'*attuazione* del PPEA.

In esso è chiara l'esigenza di un coordinamento nell'esecuzione del piano, anche tenuto conto che l'indice di edificabilità di 1 mc/mq è assegnato all'intero piano, cosicché è possibile l'assegnazione di eventuali volumetrie aggiuntive in taluni comparti, purché previo asservimento di altre superfici presenti in altri. Si ribadisce peraltro che l'esecuzione potrà avvenire per singoli comparti ed al loro interno attraverso il rilascio di concessioni edilizie. Opportuno è

riportare il regime così dettato, dato il rilievo che assumerà ai fini del rilascio del presente parere:

l'attuazione del PPEA potrà avvenire per singoli comparti e, nell'ambito di questi, con la sequenza fissata nel DPGR 711/97 [presumibilmente il riferimento va ai ricordati *progetti unitari* di comparto], di approvazione del piano.

A questo fine, il proprietario o i proprietari, riuniti in consorzi o società, devono presentare al comune o ai comuni, nel cui territorio le aree stesse ricadono, un progetto planivolumetrico esecutivo corredato, ove occorra, dalla documentazione all'asservimento a *non aedificandi* delle superfici necessarie a consentire la realizzazione della volumetria prevista.

[...] Nel progetto planivolumetrico dovranno essere puntualmente indicate le opere di urbanizzazione primaria e secondaria individuate da un apposito elaborato, accompagnato da progettazione esecutiva con una stima analitica dei costi, suddivisi, ove occorra, in relazione alla localizzazione di ciascuna opera nel territorio dei due comuni interessati e per comparti.

I soggetti che hanno la proprietà [...] dovranno stipulare con il comune o con i comuni nel cui territorio ricade il comparto stesso, una convenzione relativa all'attuazione del progetto planivolumetrico obbligandosi a versare gli oneri relativi al costo di tutte le opere di urbanizzazione primaria e di parte delle opere di urbanizzazione secondaria [...].

In alternativa, la convenzione potrà prevedere che, a scempe degli oneri relativi, le opere di urbanizzazione previste nel piano siano realizzate dai soggetti privati che presentano il progetto.

In altri termini, la disciplina dettata per l'esecuzione del piano s'ispira a quella del comparto all'epoca prevista dall'art. 23 l. 1150 del 1942 (comparti edificatori), oltre che alla disciplina di cui all'art. 31, 4° co. della medesima legge, sull'obbligo del versamento degli oneri di urbanizzazione (o dell'assunzione dell'impegno ad eseguire le relative opere) prima del rilascio della concessione edilizia. Che

resta lo strumento attraverso il quale l'edificazione si realizza nei singoli lotti ad iniziativa dei proprietari di essi.

Una previsione, peraltro, che trova riscontro anche nelle norme tecniche di attuazione del PPEA approvate con il già ricordato DPGRB del 1997 ed in particolare nell'art. 3 del Titolo 4, che impone la progettazione esecutiva delle opere di urbanizzazione da realizzarsi a carico dei proprietari contemporaneamente agli interventi edilizi.

7. In questi termini, del resto, sono anche ulteriori norme delle ora citate NTA.

Il titolo V, contenente le norme finali e transitorie di detto testo, dopo aver stabilito all'art. 1 che «per l'attuazione di ciascun sub-comparto, che il piano intende come unità minima d'intervento, è necessaria la preventiva redazione di un *progetto edilizio unitario*» relativo a tipologie edilizie ammesse, arredo urbano, infrastrutture viarie ed altro. Il seguente art. 2 stabilisce poi che «per il rilascio di ciascuna concessione edilizia relativa alla edificazione dei manufatti edilizi (lotto minimo di intervento) così come previsti nel progetto di cui all'articolo precedente, dovranno essere predisposti i seguenti elaborati...»

7.1 In coerenza con le indicate previsioni, le NTA che disciplinano al Titolo II le schede dei comparti, prevedono – per quelli dov'è prevista edilizia residenziale (A, B, C, D) – nel paragrafo dedicato alle *prescrizioni* (**P**), con uniforme formulazione che



a fronte della redazione dei progetti unitari, le concessioni possono essere rilasciate per ciascuna unità immobiliare nel rispetto delle norme del presente piano e della vigente legislazione statale e regionale in materia nonché delle norme del regolamento edilizio, salvo deroghe di seguito puntualmente precisate.

7.2 Coerenti disposizioni contiene il Titolo VII, recante la disciplina dei sub-comparti, dove peraltro si stabilisce espressamente che, per quelli dov'è prevista l'attività edilizia residenziale siano definiti anche i lotti di riferimento, assumendo quello del planivolumetrico del PPEA valore meramente indicativo.

8. Volendo trarre una valutazione di sintesi dall'esegesi che s'è sin qui condotta, va detto che la dinamica attuativa del PPEA in esame è strutturata su un duplice registro. Per un verso, esso richiede un dettaglio ulteriore rispetto ai suoi contenuti, che vanno precisati attraverso un *progetto unitario*. Si tratta d'una sorta di *strumento di dettaglio* che le fonti regolative del PPEA – essendosi succedute e sovrapposte – definiscono variamente *progetto edilizio unitario*, *progetto esecutivo*, *progetto planivolumetrico esecutivo*, ed anche con altri *nomina*. Ma nella sostanza è uno strumento intermedio tra il PPEA e la concessione edilizia che, serve ad assicurare l'identificazione delle opere di urbanizzazione da porre a carico dei proprietari e ad armonizzare l'edilizia realizzabile, che il planivolumetrico del PPEA ha disegnato solo indicativamente.

Per un altro, prevede che l'attuazione degli interventi edilizi, una volta delineati anche attraverso il detto strumento di dettaglio,

pag. 9



debba e possa essere gradualmente e distintamente realizzata per ogni singolo lotto, previo rilascio della concessione edilizia conforme alle previsioni.

8.1 Nella realtà dei rapporti è avvenuto che il soggetto attuatore ha sottoscritto una serie di convenzioni (per i comparti A, B, C, D), accompagnate da un planovolumetrico, attraverso le quali ha corrisposto agli obblighi di sub-pianificazione previsti dal PPEA ed ampiamente esaminati nel corso del presente parere.

9. È ora possibile pervenire alle considerazioni necessarie a assolvere alla richiesta di parere.

9.1 Si ricorderà che preoccupazione dei Curatori è che l'eventuale frazionamento nella vendita del comprensorio possa costituire lottizzazione edilizia abusiva, come tale illecita e fonte di reato.

9.2 Secondo pacifico orientamento giurisprudenziale,

ai sensi dell'art. 18, l. 28 febbraio 1985, n. 47 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, denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio; la lottizzazione abusiva è dunque “materiale”, quando vengono iniziate opere che comportino una illegittima trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni, o “negoziale” quando, pur non essendo ancora avvenuta una trasformazione lottizzatoria di carattere materiale, se ne



sono già realizzati i presupposti con il frazionamento e la vendita o atti equivalenti del terreno (da ult., CdS, VI, 12.11.2024 n° 9090).

Nella specie, l'ipotesi che in via puramente astratta va presa in considerazione è quella della *lottizzazione abusiva cartolare*, che sarebbe realizzata attraverso la vendita frazionata del comprensorio.

9.3 In realtà, però, l'ipotesi della lottizzazione abusiva, a parere dello scrivente, non è nemmeno astrattamente configurabile.

Come s'è ampiamente veduto, il PPEA che governa il territorio oggetto della presente consulenza, è esso stesso ad avere suddiviso il comprensorio in comparti e questi in sub-comparti e questi ancora in lotti autonomamente edificabili. L'intera pianificazione di dettaglio è ispirata dal principio della realizzazione attraverso singoli interventi, attuati previa concessione edilizia nel rispetto dello strumento di pianificazione e dei previ *progetti attuativi unitari*.

Sicché, anzitutto, non si pone nemmeno il tema dell'assenza della prescritta autorizzazione alla lottizzazione, che è condizione per la configurabilità della fattispecie abusiva. La suddivisione finalizzata alla vendita non incrementerebbe affatto i lotti edificabili, dato che essi sono già identificati nella pianificazione di dettaglio e nei relativi planovolumetrici, che non verrebbero incisi da una vendita ripartita del comprensorio.

L'eventuale partizione negoziale in sede di vendita non è perciò in grado di modificare di una virgola la disciplina urbanistica, restando piuttosto ad essa interamente soggetta. Sicché, non solo non



vengono incrementati i lotti che tali sono e tali resterebbero anche in ipotesi di suddivisione del comprensorio per la vendita fallimentare: e sarebbero egualmente destinati ad essere edificati da uno o più proprietari; ma nemmeno è configurabile una finalità edificatoria nella suddivisione del comprensorio, dato che l'intera area è già completamente edificabile nella stessa modalità e misura in virtù delle lottizzazioni da essa previste.

10. Piuttosto è forse a suggerirsi che nell'articolare le partizioni da mettere distintamente in vendita in sede fallimentare, gli organi del fallimento abbiano cura di non suddividere ulteriormente quelle *unità minime di progettazione architettonica* che sono i sub-comparti (Titolo II, art. 1, 2° co. NTA).

Questo si consiglia, non tanto perché altrimenti potrebbe esser configurata una lottizzazione abusiva: quel che non è affatto, dato che i sub-comparti resterebbero tali anche se ad attuarli fossero più proprietari; quanto piuttosto perché l'attuazione unitaria del sub-comparto ne facilita la realizzazione, e può consentire al proprietario unitario di programmare più efficacemente tempi e modi negli interventi.

E poi c'è anche da considerare che le situazioni urbanistiche sono sempre delicate e foriere di potenziali contenziosi, per cui meno s'incide sugli assetti acquisiti, minori rischi si assumono.

Si tratta, peraltro, solo d'un'indicazione di carattere prudenziale, che non costituisce però una condizione di legittimità.



11. Va piuttosto evidenziato che il PPEA approvato con DPGRB del 1999 ed oggetto della variante approvata con DGRB 206/2013 (oltre che di vari interventi minori), è regolato come s'è veduto dall'art. 7 della l. r. Basilicata 3/1990.

Il quarto comma della disposizione stabilisce che «i Piani Paesistici Esecutivi hanno validità di 10 anni».

Il problema che pone la disposizione è dunque quello della perdurante validità dello strumento esecutivo e dunque della possibilità d'ulteriormente utilizzarlo ai fini dell'attività edilizia da esso consentita.

12. Va anzitutto notato che la stessa Regione Basilicata ha reputato il piano approvato nel 1997 vigente anche oltre il decennio, tant'è che, come subito sopra ricordato, nel 2013 ne ha disposto una variante: il che implicitamente ha richiede il temerlo ancora quale strumento regolativo dell'attività edilizia *n loco*.

13. Tale posizione, del resto, non è priva di supporti. Come s'è detto, il PPEA è un piano attuativo del PTP; esso dunque ha le caratteristiche di un piano particolareggiato, con in più la *specifica attenzione ai valori ambientali*. Ed infatti il citato art. 7 che lo contempla, come si ricorderà, quando è il comune a prendere l'iniziativa di realizzare il piano paesistico esecutivo, lo denomina piano particolareggiato esecutivo di iniziativa comunale specifica attenzione ai valori ambientali. E lo stesso termine di durata di dieci anni è tratto dalla disciplina dei piani particolareggiati, contenuta nell'art. 17 della legge



urbanistica nazionale n° 1150/1942, normalmente seguita da quelle regionali (per la Basilicata, art. 17, co. 4, l. r. 23/1999).

13.1 Orbene, l'art. 17 della l. 1150/1942 espressamente stabilisce che il piano particolareggiato, decorso il termine di 10 anni dalla sua approvazione perde di validità, «rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso».

In sostanza, il decorso del termine di validità fa venire meno la valenza di dichiarazione di pubblica utilità delle opere che in esso previste – dunque non si potrà procedere ad espropri, ove fosse necessario – ma non le prescrizioni che esso detta per la realizzazione dell'attività edilizia.

La sua incidenza è dunque sulle opere infrastrutturali che non dovessero essere state realizzate o per le quali gli espropri non fossero stati compiuti, non per le opere edilizie. Per queste ultime il problema si potrebbe porre solo qualora mancassero le urbanizzazioni ad esse destinate; ma per quel che se ne può comprendere e salve smentite, poiché l'attività di edilizia residenziale è già ampiamente in atto, e l'albergo previsto già realizzato e funzionante, anche le opere a servizio di essa avrebbero dovuto essere compiute.

13.2 Né riterrei che la disciplina del piano particolareggiato non possa estendersi a quello in esame, in ragione della *specifica attenzione*



ai valori ambientali, che aggiuntivamente lo connota rispetto al suo modello di riferimento. Infatti, che il legislatore abbia inteso ispirarsi all'archetipo del piano particolareggiato per i PPEA è indiscutibilmente dimostrato da tutti i convergenti elementi che si sono indicati: e l'intera struttura dei rapporti tra PTP e PPEA riproduce quella tra strumento urbanistico generale e piano particolareggiato (oggi generalmente definito *esecutivo*).

13.3 Appare pertanto giustificato il ricorso all'analogia per regolare la vicenda del regime giuridico successivo alla scadenza del PPEA con il richiamo alla disciplina dei piani particolareggiati: dato che non risultano presenti ragioni collegate alla natura anche di piano di tutela dei valori paesistici (oltre che urbanistici) per escludere l'applicazione anche sotto tale riguardo della disciplina dello strumento urbanistico di dettaglio, deve ritenersi che possa trovare piena applicazione il generale principio per cui *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio*.

14. Nei sensi che precedono è dunque il mio parere, restando a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento ed integrazione ritenuti necessari.

Napoli, 09.04.2025

avvocato  Grazio Abbamonte

