

Una sentenza della Suprema Corte smentisce le prassi di mancato sequestro degli abusivi edilizi "terminati"

CASSAZIONE: PER I REATI EDILIZI È AMMISSIBILE IL SEQUESTRO DI UN IMMOBILE COSTRUITO ABUSIVAMENTE LA CUI EDIFICAZIONE RISULTI ULTIMATA

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

Tra le tanti prassi che per diversi periodi in passato hanno convinto molti operatori di polizia giudiziaria ambientale a seguire linee operative non basate sul dato normativo procedurale ma su "credi" arcaici e desueti, uno dei "principi" più incredibili - ma comunque abbastanza diffuso - è stato quello in base al quale un cantiere edile totalmente abusivo (magari in area vincolata) non poteva più essere sequestrato penalmente se era "ultimato".

Questo "credo" è stato talmente diffuso in passato, che ha radicato questa convinzione sia tra gli operatori di PG che tra gli abusivisti; a tal punto che abbiamo assistito a stagioni di "cantieri fulmine" da terminare in tempi velocissimi. E tra questi ultimi hanno troneggiato - ad esempio - i cantieri notturni sulle coste pregiate dove per colare il cemento per la seconda casa delle vacanze si è lavorato anche di notte con le cellule fotoelettriche con turni *no stop* per raggiungere in pochi giorni di tanto desiderato punto del "fine cantiere" che avrebbe inibito come per magia i sequestri.

Poi, l'assurdità sull'assurdità. Perché le stupidaggini giuridiche sono come le ciliegie: una tira l'altra. E così per anni abbiamo assistito in convegni e seminari a sagaci discussioni di improvvisati "esperti" che - logicamente - dibattevano sul presupposto giuridico di fatto di tale "principio": e cioè sul momento esatto nel quale andava individuato la fase di "ultimazione" del cantiere. E da qui la teorie più svariate si sono susseguite nel tempo. C'è chi ha sostenuto che per considerarsi ultimato un cantiere doveva avere i muri perimetrali conclusi; altra teoria riteneva sufficiente il gettito del solaio grezzo. Ma - udite udite - ho personalmente ascoltato un "esperto" che sosteneva che un cantiere poteva considerarsi ultimato (e quindi non più sequestrabile) quanto sul manufatto veniva issata la bandiera italiana che - per prassi - era il simbolo visivo del "fine cantiere".

Qualcuno tra i più giovani lettori penserà che st scrivendo fantasie assurde, ma assicuro che per anni le dialettiche giuridiche nel settore sul contrasto agli illeciti edilizi sono state su questo livello e su questi temi.

Ebbene, noi abbiamo sempre sostenuto in ogni sede seminariale ed editoriale¹ (anche a costo di essere contestati vivamente) che a nostro modesto avviso questo principio era ed è oggi a

¹ Dal volume **“Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale”** – a cura di Maurizio Santoloci e Valentina Santoloci (Edizione 2012 – Diritto all'ambiente – Edizioni – www.dirittoambiedizioni.net): “ (...)Si afferma spesso, erroneamente che il sequestro di un'opera edilizia abusiva è possibile solo finché i lavori sono in corso, mentre una volta ultimata la costruzione, il sequestro è inibito. Tale tesi, se di tesi si può parlare, appare in contrasto con i principi sostanziali e procedurali sia in tema di sequestro che in tema di normativa specifica urbanistico-edilizia.

La Cassazione, invece, delinea il preciso principio in base al quale il sequestro è sempre possibile anche se l'opera è ultimata. D'altra parte questo concetto è coerente con il fine ultimo delle due procedure sinergiche, amministrativa e penale, che comunque si esauriscono entrambe prevedendo la demolizione dell'opera abusiva. Abbattimento che deve avvenire perché l'opera è illecita non solo “in itinere” durante i lavori ma in modo permanente finché sussiste ed insiste sul territorio...

Si veda, infatti, che la Suprema Corte ha stabilito che: “le esigenze cautelari tutelate con il sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p. sussistono anche quando la condotta incriminata è cessata in quanto, anche dopo tale momento, è possibile che la libera disponibilità della cosa o agevoli la commissione di altri reati o consenta, sia per i reati c.d. di evento sia per i reati di mera condotta, la prosecuzione delle conseguenze del reato già commesso”(Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 18 dicembre 2000, n. 3145 - Pres. Zumbo).

Ed ancora: “In materia edilizia è ipotizzabile il sequestro preventivo anche dell'immobile abusivamente costruito e già ultimato, atteso che le esigenze cautelari ravvisabili sono sia il paventato aumento del carico urbanistico sia le ulteriori conseguenze dovute all'uso ed al godimento dell'opera abusiva al di fuori di ogni controllo prescritto in funzione della tutela degli interessi pubblici coinvolti.” (Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 26/2/03 n. 9058).

Ancora altra sentenza ha stabilito, premesso che: “ (...) il ricorso ruota, in via principale (...), intorno all'impossibilità di disporre il sequestro di una costruzione abusiva ultimata (...)” la Corte stabilisce che “ (...) il sequestro preventivo è consentito non solo per non aggravare o protrarre le conseguenze del reato, ma anche per non “agevolare la commissione di altri reati”, sicché è ammissibile pure nell'ipotesi in cui una costruzione abusiva sia ultimata e si fonda sull'ampliamento dell'area di operatività del sequestro preventivo attuata dal codice di rito vigente e sulla finalità legislativamente espressa di evitare l'agevolazione della commissione di altri reati (...)” “Peraltro, anche accogliendo una nozione più restrittiva della locuzione “protrarre le conseguenze del reato”, con riguardo a solo quelle attinenti agli elementi strutturali dell'illecito, per cui si procede, o con questi ultimi strettamente collegate, costituendo uno sviluppo ulteriore, la costruzione abusiva ultimata proietta dette conseguenze oltre la cessazione della permanenza del reato, giacché occorre, in generale, escludere che “le conseguenze del reato” possano essere delimitate dal perfezionamento degli elementi costitutivi del medesimo, in quanto altrimenti sarebbe impossibile di apporre il sequestro preventivo nel caso di reati istantanei con un'illegittima ed ingiustificata privazione di tutela della collettività ed un'indebita limitazione delle finalità del sequestro preventivo (...)”. La Cassazione stabilisce, dunque, che: “ (...) si devono comprendere tra le conseguenze del reato pure quelle ulteriori rispetto alla fattispecie tipica realizzata, ma delimitandole alla lesione o messa in pericolo dell'interesse protetto dalla norma, sicché una costruzione abusiva, anche dopo la sua ultimazione, può determinare conseguenze negative sul regolare assetto del territorio aggravando ad esempio i c.d. carichi urbanistici (...)”(Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza c.c. 11 gennaio 2002 - Pres. Malinconico).

Si veda, ancora: “In materia di reati edilizi, il completamento dell'opera abusiva non è di per sé di ostacolo all'adozione del sequestro preventivo. Infatti le finalità preventive prese in considerazione dall'articolo 321 del Cpp non possono ritenersi venute meno per il solo fatto dell'avvenuta consumazione del reato, cioè dopo la cessazione dell'azione criminosa, giacché l'aggravamento e/o la protrazione delle “conseguenze” del reato (vale a dire un quid estrinseco rispetto alla causa che le ha prodotte), presi in considerazione dalla norma, non possono essere limitati alla condotta e all'evento tipici della fattispecie penale, ricomprendendo invece anche gli effetti ulteriori e immediati della condotta criminosa, incidenti sui beni e sugli interessi protetti a salvaguardia dei quali



il legislatore ha apprestato tutela. Così, tra tali conseguenze, che il legislatore ha inteso evitare, rientrano, per quanto interessa, anche l'uso e il godimento del bene costituente il prodotto del reato consumato, di fronte ai quali l'ordinamento non può rimanere inerte, protraendo essi l'offesa (mediante i cosiddetti "effetti permanenti" della consumazione) ai beni tutelati (nella specie, il regolare assetto urbanistico-territoriale)" (Cassazione Penale, Sez. III, sentenza del 29 gennaio 2003, n. 4059 - Pres. Zumbo; Rel. Picciall).

Oggi, quindi, a detta anche della Suprema Corte: "...la giurisprudenza assolutamente preponderante della Corte è nel senso di ritenere la sussistenza del potere del giudice di disporre il sequestro preventivo di un immobile abusivamente costruito anche nell'ipotesi in cui l'edificazione risulti già ultimata. Al riguardo, è stato affermato che le conseguenze che il legislatore intende neutralizzare mediante il sequestro preventivo non sono identificabili con l'evento del reato in senso naturalistico e neppure con l'evento in senso giuridico (cioè, la lesione del bene penalmente tutelato), cosicché esse possono essere aggravate o protrate anche dopo la consumazione del reato medesimo. In particolare, si è detto che l'utilizzazione dell'immobile costruito in violazione degli strumenti urbanistici vigenti non modifica il perfezionamento del reato già avvenuto e nulla aggiunge alla lesione del bene formalmente tutelato, che è quello del previo controllo pubblico sulle trasformazioni del territorio, ma sicuramente aggrava e prolunga la lesione dell'equilibrio urbanistico del territorio, che è il valore sostanziale al quale è finalizzato il controllo pubblico sulle trasformazioni del territorio (vedi così, tra le decisioni più significative: Cassazione, Sez. III, 23.2.95, Forti; 15.1.97, Messina; 15.2.00, Scritturale; 12.6.01, D'Amora). In altre decisioni (vedi in tal senso: Cassazione, Sez. III, 11.1.02, Luongo) si è specificato che la costruzione abusiva, anche dopo il suo completamento, può determinare conseguenze negative sul regolare assetto del territorio aggravando i cosiddetti carichi urbanistici. In più recenti sentenze del citato orientamento prevalente (vedi Cassazione, Sez. III, 8.2.02, Gullotta; 19.3.02, Volpe; 4.10.02, Grilli) si sottolinea, peraltro, la necessità che il giudice configuri le conseguenze del reato, che la misura cautelare deve impedire, in termini di pericolosità attuale e concreta; in specie, occorre che il giudice manifesti una valutazione prognostica in concreto di detti effetti, senza ricorrere ad enunciazioni astratte o generiche attese la illegittimità dell'equazione tra pertinenzialità della cosa ed automatica emissione della misura cautelare reale"(Corte di Cassazione, Sezioni unite penali, sentenza del 20 marzo 2003, n. 12878).

Ancora: "... in materia edilizia è legittimo disporre il sequestro preventivo di un immobile abusivamente costruito la cui edificazione sia già ultimata, purché le conseguenze "ulteriori" rispetto alla consumazione del reato abbiano carattere antiggiuridico e possano essere impedito per effetto dell'accertamento del reato e purché il pericolo presenti il requisito della concretezza..." (Cassazione Penale, Sez. III, sentenza del 17 aprile 2008, n. 16132). Ed ancora più di recente: "È pacifico ... che anche dopo il completamento delle opere è consentito il sequestro, purché il pericolo della libera disponibilità dell'immobile presenti i requisiti della concretezza e dell'attualità e le conseguenze del reato, ulteriori rispetto alla sua consumazione, abbiano connotazione di antiggiuridicità, consistendo nel protrarsi dell'offesa al bene protetto che sia in rapporto di connessione con la condotta penalmente illecita e possano essere definitivamente rimosse con l'accertamento irrevocabile del reato."(Cassazione Penale, Sez. III, sentenza del 27 febbraio 2009, n. 8850).

Quanto sopra induce a ritenere che gli operatori di P.G. possono (ed anzi, dovrebbero) sequestrare i cantieri edili totalmente abusivi anche se formalmente e di fatto l'opera è ultimata. Questo, naturalmente, per buon senso comune, fino a quando si tratta ancora di un cantiere in senso stretto.

D'altra parte la velocità sistematica con la quale la cantieristica illegale si sviluppa, e che porta alla realizzazione di manufatti totalmente illeciti in pochissimi giorni (addirittura poche ore, in alcune zone), rende questo principio ancora più importante, nell'ottica di non consentire che si premi la tempestività e la velocità nel delinquere, quasi che una volta "ultimato" lo stabile entri in una specie di zona franca che rende l'abusivista immune dal sequestro... Un principio veramente singolare, che la Cassazione ha drasticamente e chiaramente smentito, e che sarebbe illogico in via istintiva se applicato in altri settori e materie, ma che - invece - nel campo edilizio per anni è stato da molti sostenuto ed applicato. (...).

maggior ragione assurdo, e che un cantiere edilizio ultimato può ed anzi deve essere sequestrato in via penale.

Sia chiaro che parliamo di **cantieri totalmente abusivi ed in particolare di quelli in aree vincolate** (e non a microabusivi tipo la verandina chiusa sul balcone di casa...), e di **"cantieri" (e non dunque di case abitate da anni o decenni con dentro le famiglie** e la parabola sul tetto...). Con il termine "cantiere" si intende un manufatto ancora in ciclo di lavorazione finale e soggetto alle regole sui cantieri (anche antinfortunistiche etc...) con tutti i connotati della cantieristica in loco anche se in fase conclusiva, e non a case terminate da anni e già destinate a vivibilità ordinaria. Questo per evitare equivoci e distorsioni con interpretazioni malevole delle nostre posizioni...

Oggi il Supremo Collegio ancora una volta ribadisce a conferma questo concetto della assoluta ritualità del sequestro dei cantieri ultimati con (Corte di Cassazione Penale, sezione III, sentenza del 10 gennaio 2012, n. 179): *« È altresì incontrovertibile che la misura cautelare reale può essere adottata anche nel caso di ipotesi criminosa già perfezionatasi e, in particolare per i reati edilizi, è ammissibile il sequestro di un immobile costruito abusivamente la cui edificazione risulti ultimata, fermo restando l'obbligo di motivazione del giudice circa le conseguenze antigiuridiche ed ulteriori rispetto alla consumazione del reato, derivanti dall'uso dell'edificio realizzato in violazione della normativa in materia, che la misura cautelare tende ad inibire ».*

Il sequestro dei cantieri edili abusivi (quelli totalmente illegali, con particolare riferimento agli abusi realizzati in aree vincolate), resta a nostro avviso un dovere irrinunciabile della polizia giudiziaria che nota i lavori in divenire e dunque in palese flagranza; il sequestro preventivo per impedire che il reato edilizio e/o paesaggistico venga portato ad ulteriori conseguenze o reiterato ci sembra un dovere basilare per la PG che non può trovare deroga in alcuna norma procedurale o sostanziale né – tantomeno – in "credi" e prassi basate sul *"Codice così fan tutti"*². E questo vale anche per i cantieri edili ultimati.

Maurizio Santoloci

Pubblicato il 15 gennaio 2012

Riportiamo in calce la motivazione della sentenza in commento

² *"Codice Così fan tutti"*: definizione ideata dalla redazione di "Diritto all'ambiente" per indicare l'insieme delle prassi e consuetudini attivate in questi anni in alternativa alle regole di legge; si tratta di un marchio ideato da "Diritto all'ambiente" e registrato con il n. TR/2008C000066 presso la Camera di Commercio di Terni da "Diritto all'Ambiente" e tutelato dalla legge sulla protezione dei marchi e del copyright anche in sede penale.



UDIENZA C.C. DEL 24/11/2011

Sentenza n. 2043

R.G. n. 19057/2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE PENALE

ACK

Composta dai sigg.ri

-dott. Alfredo Teresi	Presidente
-dott. Aldo Fiale	Consigliere
-dott. Silvio Amoresano	Consigliere
-dott. Santi Gazzara	Consigliere
-dott. Alessandro M. Andronio	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso proposto da *P.M. presso Tribunale di Cuneo*
Pipino Elio, nato a Ciriè il 3/10/1958
Ginola Giuseppe, nato a Camerana il 19/3/1949
Avverso la ordinanza resa dal Tribunale del riesame di Cuneo il 15/4/2011

Visti gli atti, la ordinanza ed il ricorso
Udita la relazione svolta in udienza dal consigliere dott. Santi Gazzara
Udita la requisitoria del sostituto Procuratore Generale, nella persona del dott. Nicola Lettieri, che ha concluso per il rigetto

osserva

[Handwritten signature]

RITENUTO IN FATTO

Il Gip presso il Tribunale di Mondovì disponeva, in data 4/2/11, a seguito di richiesta del p.m., il sequestro preventivo dei terreni in frazione Prata, sui quali era stato realizzato un impianto fotovoltaico, ritenendo sussistenti a carico di Pipino Elio e di Ginola Giuseppe indizi di colpevolezza in ordine al reato di cui all'art. 44 lett. b), d.P.R. 380/01. Detto provvedimento veniva annullato in sede di riesame dal Tribunale di Cuneo, con provvedimento reso in data 9/3/2011.

In data 22/3/2011, il Gip presso il Tribunale di Mondovì disponeva il sequestro preventivo dei terreni de quibus, in accoglimento di una nuova richiesta formulata dalla Procura della Repubblica. Il Tribunale del riesame di Cuneo, chiamato a pronunciarsi sulla istanza tendente alla revoca della misura cautelare reale, avanzata dalla difesa degli interessati, con ordinanza del 15/4/2011, in accoglimento della stessa, ha annullato il provvedimento di sequestro preventivo e disposto la restituzione dei beni all'avente diritto.

Propone ricorso per cassazione il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Mondovì, con i seguenti motivi:

- ha errato il Tribunale nel revocare il sequestro in quanto nella specie non è ravvisabile alcuna violazione del principio del *ne bis in idem*, perchè sono stati indicati nuovi elementi a supporto della invocata applicazione della misura cautelare; pertanto, il giudicato cautelare, richiamato dal giudice di merito, non è pertinente al caso di specie;
- ha errato il decidente, altresì, nel non considerare che l'opera abusiva, ab origine denunciata, faceva parte di un ben più ampio progetto che ha visto la programmazione di ulteriori manufatti: era stata effettuata una presentazione frazionata, in modo strumentale, al fine di iniziare la realizzazione di una parte di essa, utilizzando la DIA, cosa, comunque, non consentita, così da evitare di dovere attendere per iniziare la realizzazione dell'opera medesima il perfezionamento della procedura più complessa dinanzi alla Provincia;
- ha errato, altresì, il Tribunale nel ritenere che la ultimazione dell'opera osti alla applicazione della misura cautelare, considerando, in particolare, elementi nuovi da cui è desumibile che la costruzione dell'impianto fotovoltaico in questione è considerata tutt'altro che neutra per quanto attiene la produzione di conseguenze sul piano ambientale e paesistico ed anche nei confronti dei privati.

La difesa del Pipino e del Ginola ha inoltrato in atti memoria con la quale rileva che gli stessi hanno ottenuto il rilascio della Autorizzazione Unica in Sanatoria per l'impianto in questione, in data 6/5/11, con la conseguenza che il reato per cui si procede è da considerare estinto: peraltro, le censure formulate dal p.m. si palesano del tutto infondate.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il ricorso si rivela fondato e merita accoglimento.

Il principio del *ne bis in idem* in materia cautelare è ostativo alla reiterazione della stessa misura nel caso in cui l'autorità procedente è chiamata a riesaminare, nel merito, quegli elementi già ritenuti insussistenti o insufficienti, e non allorché si invochi l'esame di ulteriori elementi, mai assoggettati ad analisi estimativa (Cass. n. 43806/08).

E. di poi, nettamente evidente che se il precedente provvedimento impositivo del vincolo reale è stato dichiarato inefficace in dipendenza di vizio formale, non può ravvisarsi una preclusione inibente il riesame delle (nuove) questioni portate all'attenzione del giudice, in quanto quest'ultimo non le ha mai analizzate, essendosi limitato a constatare il difetto che ab origine è stato causa della revoca della misura cautelare: nella specie, pur il Tribunale riconoscendo la sussistenza della ipotesi di reato contestata, aveva osservato il difetto della esplicitazione delle finalità cautelari perseguite con l'adozione del provvedimento medesimo.

Di poi il Tribunale erra nell'affermare che l'oggetto del riesame resta strettamente vincolato e limitato alla imputazione provvisoria originaria, in quanto la finalità del sequestro preventivo è quella di impedire l'aggravamento delle conseguenze del reato, ovvero di prevenire la commissione di nuovi reati. Nella vicenda oggetto di esame l'opera abusiva in corso di realizzazione era quella indicata nel capo di imputazione provvisoria e non poteva essere altrimenti, non potendosi non evidenziare che tale opera era parte di un progetto più ampio, presentato frazionatamente in modo strumentale al fine di poterne iniziare la realizzazione di una parte, utilizzando la DIA, così da evitare di dovere attendere, per iniziare la realizzazione dell'opera, il perfezionamento della più complessa procedura dinanzi alla Provincia.

E', altresì, incontrovertibile che la misura cautelare reale può essere adottata anche nel caso di ipotesi criminosa già perfezionatasi e, in particolare per i reati edilizi, è ammissibile il sequestro di un immobile costruito abusivamente la cui edificazione risulti ultimata, fermo restando l'obbligo di motivazione del giudice circa le conseguenze antiggiuridiche ed ulteriori rispetto alla consumazione del reato, derivanti dall'uso dell'edificio realizzato in violazione della normativa in materia, che la misura cautelare tende ad inibire (ex multis Cass. 23/4/2010, n. 17170): nella specie era stato evidenziato che la costruzione dell'impianto fotovoltaico è da considerare tutt'altro che neutra per quanto attiene alle conseguenze sul piano ambientale ed anche nei confronti dei privati.

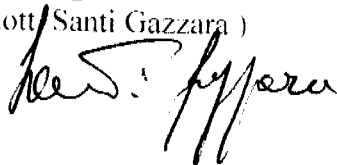
Osservasi, come a giusta ragione rilevato in ricorso, che su tutti questi elementi, nuovi e sopravvenuti, il Tribunale omette di argomentare, e tale mancanza di motivazione integra violazione di legge (Cass. 25/6/2010, n. 35532).

Ne consegue che il provvedimento impugnato va annullato con rinvio, affinché il giudice ad quem proceda all'esame di quanto denunciato e alla valutazione dell'Autorizzazione Unica in sanatoria, rilasciata agli interessati in data 6/5/2011.

P. Q. M.

La Corte Suprema di Cassazione annulla l'ordinanza impugnata con rinvio al Tribunale di Cuneo. Così deciso in Roma il 24/11/2011.

Il consigliere estensore
(dott. Santi Gazzara)



Il Presidente
(dott. Alfredo Teresi)

