

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, SEZIONE III, SENTENZA DEL 22 SETTEMBRE 2008, N. 36304: reato di lottizzazione edilizia.

«... Il reato di lottizzazione abusiva può configurarsi

- in presenza di un intervento sul territorio tale da comportare una nuova definizione dell'assetto preesistente in zona non urbanizzata o non sufficientemente urbanizzata, per cui esiste la necessità di attuare le previsioni dello strumento urbanistico generale attraverso la redazione di un piano esecutivo e la stipula di una convenzione lottizzatoria adeguata alle caratteristiche dell'intervento di nuova realizzazione;

- ma anche allorquando detto intervento non potrebbe in nessun caso essere realizzato poiché, per le sue connotazioni oggettive, si pone in contrasto con previsioni di zonizzazione e/o di localizzazione dello strumento generale di pianificazione che non possono essere modificate da piani urbanistici attuativi. ».

«Anche la vendita di un terreno sulla base di quote che impongono al suolo un equivalente assetto proprietario, è idonea ad integrare il reato di lottizzazione abusiva, poiché il frazionamento del terreno non deve necessariamente avvenire mediante apposita operazione catastale che preceda le vendite o comunque gli atti di disposizione, ma può realizzarsi con ogni altra forma di suddivisione fattuale dello stesso, dovendosi ritenere che il termine "frazionamento" – già nell'art. 18, 1° comma, della legge n. 47/1985 ed attualmente nell'art. 30, 1° comma, del T.U. n. 380/2001 – sia stato utilizzato dal legislatore in modo atecnico, con riferimento a qualsiasi attività giuridica che abbia per effetto la suddivisione in lotti di una più ampia estensione territoriale, comunque predisposta od attuata ed anche se avvenuta in forma non catastale, attribuendone la disponibilità ad altri al fine di realizzare una non consentita trasformazione urbanistica o edilizia del territorio... ».



36304/08 ^{memoranda}

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE III PENALE

Udienza pubblica

del 14.5.2008

SENTENZA

N. 1171

R.G. n.

39563/07

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Guido	De Maio	Presidente
Dott. Claudia	Squassoni	Componente
Dott. Aldo	Fiale	Componente
Dott. Maria Silvia	Sensini	Componente
Dott. Santi	Gazzara	Componente

M

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi proposti da:

1. **ZARCONE Mimma**, nata a Palermo il 27.2.1981
2. **MORANA Santi**, nato a Palermo il 4.5.1958
3. **AGIATO Maria**, nata a Palermo l'8.7.1964
4. **MONTAPERTO Giovanni**, nato a Palermo il 6.8.1975
5. **BIANCUCCI Gaetana**, nata a Palermo il 19.8.1967
6. **CANALE Salvatore**, nato a Palermo il 27.9.1965

avverso la sentenza 4.4.2007 della Corte di appello di Palermo



Visti gli atti, la sentenza impugnata ed i ricorsi

Udita, in pubblica udienza, la relazione fatta dal Consigliere dr. Aldo Fiale

Udite le richieste del Pubblico Ministero, in persona del dr. Guglielmo Passacantando, il quale ha concluso chiedendo la declaratoria di inammissibilità dei ricorsi



SVOLGIMENTO del PROCESSO

La Corte di Appello di Palermo, con sentenza del 4.4.2007, in parziale riforma della sentenza emessa dal Tribunale monocratico di quella città in data 9.12.2005:

* ribadiva l'affermazione della responsabilità penale:

a) di **Zarcone Mimma, Montaperto Giovanni, Biancucci Gaetana e Canale Salvatore**

in ordine al reato di cui:

-- all'art. 20, lett. c), legge n. 47/1985, per avere concorso alla *lottizzazione abusiva* a scopo edilizio di un appezzamento di terreno esteso complessivamente mq. 6.952, denominato "Fondo Dragotta" e destinato a *verde agricolo e parchi pubblici* dal vigente piano regolatore generale, acquistandolo dai comproprietari di esso (coniugi Bonaccorso Francesco e Prestifilippo Maria), con atto del 20.2.2002, in regime di comunione, e poi sciogliendo la comunione con successivo atto di divisione del 17.7.2002, in seguito al quale venivano frazionati (nove) distinti lotti, che, per le loro caratteristiche e tenuto anche conto delle opere successivamente realizzate (di espianamento dell'agrumeto esistente, spianamento del terreno, creazione di cisterne e recinzioni in muratura e cemento armato), denunciavano in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio – acc. in agro di Palermo, località "Ciaculli", il 31.10.2002, con condotta perdurante),

b) di **Zarcone Mimma** anche in ordine ai reati di cui:

-- all'art. 20, lett. b), legge n. 47/1985 (edificazione abusiva, nel lotto acquistato: di un fabbricato in duplice elevazione, di mq. 130 circa per piano; di una perimetrazione con muri in cemento armato; di una cisterna interrata in cemento armato);
-- agli artt. 13 e 14 legge n. 1086/1971;

c) di **Montaperto Giovanni** anche in ordine ai reati di cui:

-- all'art. 20, lett. b), legge n. 47/1985 (edificazione abusiva, nel lotto acquistato: di una perimetrazione con muri in cemento armato; di una cisterna interrata in cemento armato);
-- agli artt. 13 e 14 legge n. 1086/1971;

d) di **Biancucci Gaetana e Canale Salvatore** anche in ordine ai reati di cui:

-- all'art. 20, lett. b), legge n. 47/1985 (edificazione abusiva, nel lotto acquistato, di una perimetrazione con muri in cemento armato);
-- agli artt. 13 e 14 legge n. 1086/1971;

e) di **Morana Santi e Agiato Maria** in ordine ai soli reati di cui:

-- all'art. 20, lett. b), legge n. 47/1985 (edificazione abusiva, nel lotto acquistato, di una perimetrazione con muri in cemento armato);
-- agli artt. 13 e 14 legge n. 1086/1971;

* confermava le condanne – tutte già condizionalmente sospese – inflitte:

-- alla **Zarcone** nella misura di mesi otto di arresto ed euro 40.000,00 di ammenda;

-- a **Montaperto, Biancucci e Canale** nella misura di mesi sei di arresto ed euro 30.000,00 di ammenda;

-- a **Morana ed Agiato** nella misura di giorni venti di arresto ed euro 8.000,00 di ammenda;

* confermava l'ordine di demolizione di tutte le opere abusive, nonché la disposta confisca di tutti i lotti di terreno oggetto della *abusiva lottizzazione* e delle opere su di essi costruite, con conseguente acquisizione al patrimonio del Comune di Palermo.

A. Pale



Avverso tale sentenza hanno proposto ricorso i difensori degli imputati dianzi indicati, i quali hanno eccepito:

- l'insussistenza della contravvenzione di lottizzazione abusiva, anche sotto il profilo dell'assenza dell'elemento soggettivo richiesto per la punibilità di essa (nell'atto di gravame della Zarcone si censura, in particolare, la mancata applicazione dell'art. 47 cod. pen.);
- la irrilevanza, sotto i profili urbanistici ed edilizi, delle realizzate opere di perimetrazione dei lotti e di fabbricazione di cisterne;
- la intervenuta prescrizione dei reati.

MOTIVI della DECISIONE

1. Tutti i ricorsi devono essere dichiarati inammissibili, perché le doglianze in essi svolte sono manifestamente infondate.

2. Gli elementi fattuali della vicenda.

Nella specie risulta accertato, in punto di fatto, che:

- I coniugi Bonaccorso Francesco e Prestifilippo Maria avevano acquistato, in data 3.11.1982, la proprietà dell'intero fondo denominato "Fondo Dragotta", avente una superficie complessiva originaria di circa mq. 11.600,
- con successivo atto del 20.2.2002, avevano alienato una porzione di detto fondo, estesa mq. 6.952, a n. 17 acquirenti in regime di *comunione "pro quota"*;
- detti acquirenti, poi, avevano *sciolto la comunione con successivo atto di divisione* del 17.7.2002, in seguito al quale erano stati frazionati distinti lotti, ciascuno dei quali generalmente non superava i 700 mq., avendo soltanto due di essi una superficie di poco eccedente i 1.000 mq.;
- nel piano regolatore generale del Comune di Palermo, l'area in questione risulta inclusa in "zona E1" (*verde agricolo*) e "zona PU" (*parchi pubblici*);
- nei lotti come sopra frazionati era stato estirpato un agrumeto preesistente e spianato il terreno (tranne che nel lotto Morana-Agiato); erano state realizzate recinzioni in muratura e cemento armato di altezza oscillante intorno ai due metri, talune anche con predisposizione di nicchie per l'alloggiamento di misuratori dei consumi elettrici e/o di impianti citofonici; erano state costruite alcune cisterne per l'approvvigionamento idrico; erano stati edificati pure due fabbricati a più piani;
- non era stata messa a dimora alcuna coltura agricola e nessuno degli acquirenti svolgeva, all'epoca, attività agricola.

3. Il reato di lottizzazione edilizia

Secondo la giurisprudenza più recente di questa Corte Suprema, *il reato di lottizzazione abusiva* può configurarsi (vedi Cass., Sez. Unite, 28.11.2001, Salvini ed altri, nonché Sez. III: 1.7.2004, Lamedica ed altri; 29.1.2001, Matarrese ed altri; 30.12.1996, n. 11249, ric. P.M. in proc. Urtis):

- in presenza di un intervento sul territorio tale da comportare una nuova definizione dell'assetto preesistente in zona non urbanizzata o non sufficientemente urbanizzata, per cui esiste la necessità di attuare le previsioni dello strumento urbanistico generale attraverso la redazione di un piano esecutivo e la stipula di una convenzione lottizzatoria adeguata alle caratteristiche dell'intervento di nuova realizzazione;

A. Lalle



-- ma anche allorquando detto intervento non potrebbe in nessun caso essere realizzato poiché, per le sue connotazioni oggettive, si pone in contrasto con previsioni di zonizzazione e/o di localizzazione dello strumento generale di pianificazione che non possono essere modificate da piani urbanistici attuativi.

3.1 La fattispecie che ci occupa integra un'ipotesi di **lottizzazione abusiva mista** (frazionamento di un terreno in lotti e successiva plurima edificazione).

Risulta effettuato il frazionamento di un terreno in lotti separati e sussistono più elementi, non soltanto indiziari, manifestanti un inequivoco scopo edificatorio [tra quelli indicati con elencazione non tassativa dall'art. 18, 1° comma, della legge n. 47/1985 ed attualmente dall'art. 30, 1° comma, del T.U. n. 380/2001]: il numero rilevante dei lotti; la ridotta dimensione degli stessi, incongrua per lo sfruttamento agricolo; le qualità personali degli acquirenti, che non risultano dediti all'agricoltura; la previsione, già nel contratto del 20.2.2002, di una forma di viabilità interna; la realizzazione di opere edilizie ed anche di due fabbricati a più piani sui terreni compravenduti.

Gli imputati hanno concorso ad attuare, pertanto, *“una trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio”*, predisposta a conferire e che effettivamente ha conferito ad una porzione di esso un assetto diverso da quello pianificato, con modalità non consentibili neppure attraverso la predisposizione di un piano attuativo, sicché deve ritenersi inconfidente ogni riferimento allo stato di urbanizzazione della zona.

3.2 Anche la vendita di un terreno *sulla base di quote che impongono al suolo un equivalente assetto proprietario*, è idonea ad integrare il reato di **lottizzazione abusiva**, poiché il frazionamento del terreno non deve necessariamente avvenire mediante apposita operazione catastale che preceda le vendite o comunque gli atti di disposizione, ma può realizzarsi con ogni altra forma di suddivisione fattuale dello stesso, dovendosi ritenere che il termine *“frazionamento”* – già nell'art. 18, 1° comma, della legge n. 47/1985 ed attualmente nell'art. 30, 1° comma, del T.U. n. 380/2001 – sia stato utilizzato dal legislatore in modo atecnico, con riferimento a qualsiasi attività giuridica che abbia per effetto la suddivisione in lotti di una più ampia estensione territoriale, comunque predisposta od attuata ed anche se avvenuta in forma non catastale, attribuendone la disponibilità ad altri al fine di realizzare una non consentita trasformazione urbanistica o edilizia del territorio (vedi Cass., Sez. III, 29.2.2000, n. 3668, Pennetti).

Può configurarsi, perciò, **lottizzazione edilizia anche nell'ipotesi** [corrispondente a quella in esame] in cui venga stipulato un solo atto di trasferimento a più acquirenti, i quali pervengano *nella disponibilità e/o nel godimento di quote di un terreno indiviso* e questo, anzi, è un meccanismo al quale si è fatto frequentemente ricorso proprio con l'intento fraudolento di aggirare, attraverso una forma stipulatoria *“mascherata”*, il divieto di lottizzazione posto dal legislatore (vedi Cass., Sez. III, 26.10.2007, Casile ed altri).

4. In ordine alla **responsabilità degli acquirenti**, questa Corte Suprema ha costantemente affermato la necessità della **consapevolezza dell'abusività della lottizzazione**:

-- *“Gli acquirenti dei lotti di una lottizzazione, se consapevoli dell'abusività di essa, forniscono un determinante contributo causale alla concreta attuazione del disegno criminoso del venditore e rispondono del reato di lottizzazione abusiva”* (Cass., Sez. Unite, 24.4.1992, n. 4708, Fogliari, con argomentazioni ribadite da Cass., Sez. III: 30.9.1995, n. 10061, Barletta e 6.4.1996, n. 3506, Mele).

A. Pele



-- "In tema di lottizzazione abusiva con successiva vendita di fondi lottizzati, non può tenersi distinta la posizione di chi vende da quella di chi acquista, perché *il presupposto logico dell'imputazione è che tutti siano consapevoli dell'illiceità del loro operato*, se diretta alla successiva costruzione abusiva; *le due posizioni sono separabili solo se risulti provata la malafede dei venditori*, che, traendo in inganno gli acquirenti, li convincono della legittimità delle operazioni" (Cass., Sez. III, 10.7.1990, n. 10162, Orange).

Quanto alla "consapevolezza", però, non può mancarsi di rilevare che l'art. 30, 2° comma, del T.U. n. 380/2001 (con disposizione già posta dall'art. 18, 2° comma, della legge n. 47/1985) prescrive, a pena di nullità non sanabile, l'allegazione del **certificato di destinazione urbanistica** a tutti gli atti di trasferimento o di costituzione o scioglimento di diritti reali relativi a terreni. Tale certificato, da rilasciarsi *su domanda dell'interessato*, **contiene tutte le prescrizioni urbanistiche che riguardano l'area cui si riferisce**.

E' estremamente difficile ravvisare, pertanto – e nella specie non ne è stata data dimostrazione – una negoziazione inconsapevole ovvero un errore incolpevole di fatto ai sensi dell'art. 47 cod. pen.

5. L'elemento soggettivo della contravvenzione di lottizzazione abusiva.

Le Sezioni Unite di questa Corte Suprema – con sentenza del 3.2.1990, ric. Cancellieri – avevano affermato che il reato di lottizzazione abusiva si configura come una *contravvenzione di natura esclusivamente dolosa*, "per la cui sussistenza è necessario che l'evento sia previsto e voluto dal reo, quale conseguenza della propria condotta cosciente e volontaria diretta a limitare e condizionare, con ostacoli di fatto o di diritto, la riserva pubblica di programmazione territoriale".

Tale interpretazione, però, è stata superata da plurime successive sentenze di questa III Sezione con argomentazioni alle quali (per economia di esposizione) si rinvia e che il Collegio pienamente condivide.

In dette decisioni è stato in conclusione rilevato che, dopo che le Sezioni Unite – con la sentenza 28.11.2001, Salvini – hanno riconosciuto (in perfetta aderenza, del resto, al testuale dettato normativo) che il reato di lottizzazione abusiva è *a consumazione alternativa*, potendo realizzarsi sia per il difetto di autorizzazione sia per il contrasto con le prescrizioni della legge o degli strumenti urbanistici, risulta ad evidenza contraddittorio escludere (alla stessa stregua di quanto pacificamente ritenuto per la contravvenzione di esecuzione di lavori in assenza o in totale difformità dalla concessione edilizia) che la contravvenzione medesima, sia negoziale che materiale, possa essere commessa per *colpa* [vedi Cass., Sez. III: 1.7.2004, Lamedica ed altri; 11.5.2005, Stiffi ed altri; 27.2.2007, Barletta; 21.11.2007, Quattrone; 10.1.2008, Zortea].

Deve ribadirsi, pertanto, che non è ravvisabile alcuna eccezione al principio generale stabilito per le contravvenzioni dall'art. 42, 4° comma, cod. pen., restando ovviamente esclusi i casi di errore scusabile sulle norme integratrici del precetto penale e quelli in cui possa trovare applicazione l'art. 5 cod. pen. secondo l'interpretazione fornita dalla pronuncia n. 364/1988 della Corte Costituzionale.

Nella specie, i giudici del merito hanno congruamente evidenziato: gli elementi volontari ed intenzionali dei soggetti agenti e la finalità edificatoria dei loro acquisti (essendo irrilevante la circostanza che poi taluni degli acquirenti non abbiano svolto attività costruttiva); la consapevolezza, da parte degli acquirenti medesimi, della contraria volontà programmatica espressa dallo strumento urbanistico.

A. Cole

6. Le altre violazioni edilizie

Alla stregua delle previsioni del T.U. n. 380/2001, *la realizzazione di "recinzioni, muri di cinta e cancellate"* può essere effettuata:

- *contestualmente alla costruzione di un edificio*: ed in tal caso dovrà essere autorizzata con lo stesso provvedimento abilitativo che riguarda l'edificio medesimo;
- *al servizio di un edificio preesistente*: ed in tal caso potrebbe essere considerata alla stregua del regime delle opere pertinenziali (vedi C. Stato, Sez. V, 9.10.2000, n. 5370);
- *indipendentemente dall'esistenza e dalla costruzione di un fabbricato* (con interventi assai variegati quanto alle caratteristiche costruttive ed ai materiali usati): ed in tal caso potrà farsi ricorso anche alla denuncia di inizio dell'attività, ma la disciplina da applicare dovrà essere individuata caso per caso.

Nella fattispecie in esame, però, **le opere di recinzione in concreto realizzate [e la costruzione delle cisterne] non risultano assentite da alcun titolo o procedura abilitativi ed integrano interventi edilizi di rilevante consistenza (si da assurgere a vera e propria modificazione del territorio), comunque non autorizzabili, perché non conformi alla destinazione urbanistica della zona.**

7. I termini di prescrizione

I reati, accertati il 31.10.2002 (ma con contestazione della "condotta perdurante"), non erano prescritti al momento della pronuncia della sentenza impugnata. Ed invero:

- il termine prescrizione sarebbe venuto a scadere il 30.4.2007;
- va computata (secondo quanto stabilito dalle Sezioni Unite con la sentenza 11.1.2002, n. 1021, ric. Cremonese) una sospensione del corso della prescrizione per complessivi mesi 7 (dal 10.5.2005 al 10.12.2005), in seguito a rinvio disposto su richiesta dei difensori non per esigenze di acquisizione della prova né a causa del riconoscimento di termini a difesa;
- il termine ultimo di prescrizione (a non volere considerare la contestata permanenza) resta così fissato al 30.11.2007.

La inammissibilità dei ricorsi non consente, però, il formarsi di un valido rapporto di impugnazione e pertanto **non può tenersi conto della prescrizione dei reati scaduta in epoca successiva alla pronuncia della sentenza impugnata ed alla presentazione dei ricorsi medesimi** (vedi Cass., Sez. Unite, 21.12.2000, n. 32, ric. De Luca).

8. Alla stregua della sentenza 13.6.2000, n. 186 della Corte Costituzionale e rilevato che non sussistono elementi per ritenere che "le parti abbiano proposto i ricorsi senza versare in colpa nella determinazione della causa di inammissibilità", alla declaratoria della inammissibilità medesima segue, a norma dell'art. 616 c.p.p., l'onere solidale delle spese del procedimento nonché, per ciascun ricorrente, quello del versamento di una somma, in favore della Cassa delle ammende, equitativamente fissata, in ragione dei motivi dedotti, nella misura di euro 1.000,00.

P.Q.M.

la Corte Suprema di Cassazione,
visti gli artt. 607, 615 e 616 c.p.p.,
dichiara inammissibili i ricorsi e condanna i ricorrenti, in solido, al pagamento delle spese processuali nonché ciascuno di essi al versamento della somma di euro mille/00 in favore della Cassa delle ammende.

A. Pale



ROMA, 14.5.2008

Il Consigliere rel.

Alto Cole

Il Presidente

Dei

DEPOSITATA IN CANCELLERIA
il 22 SET. 2008
IL FUNZIONARIO DI CANCELLERIA
(dott. Fiorani)

