Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, SEZIONE III, SENTENZA DEL 21 FEBBRAIO 2011, N. 6267: le diverse tipologie della lottizzazione abusiva: *lottizzazione materiale, lottizzazione negoziale e lottizzazione mista.*

« *Il reato di lottizzazione abusiva può configurarsi con modalità diverse, tanto che dottrina e giurisprudenza hanno classificato la lottizzazione secondo tre diverse tipologie ricavate dalla definizione fornita dall'articolo 30 del dpr 380/01: lottizzazione materiale, lottizzazione negoziale (o giuridica o cartolare) e lottizzazione mista.*
La lottizzazione materiale si configura attraverso l'esecuzione di opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione.
Il riferimento generico, nell'articolo 30, al termine "opere" consente di considerare configurabile la lottizzazione materiale in ogni tipologia di opere edilizie o di urbanizzazione atte a stravolgere l'assetto del territorio rendendone impraticabile la programmazione.
Si ha invece una lottizzazione negoziale quando la trasformazione venga attuata 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.
Infine la lottizzazione mista, che non trova riferimento specifico nell'articolo 30 ed è frutto dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, è invece caratterizzata dalla compresenza delle attività materiali e negoziali in precedenza descritte. ».

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

06267/11

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE PENALE

UDIENZA CAMERA DI CONSIGLIO DEL 02/02/2011

SENTENZA N. 734

REGISTRO GENERALE N. 30126/2010

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ALFREDO TERESI - Presidente -
Dott. CLAUDIA SQUASSONI - Consigliere -
Dott. RENATO GRILLO - Consigliere -
Dott. GUICLA MULLIRI - Consigliere -
Dott. LUCA RAMACCI - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

1) CASADEI MARIA N. IL 15/10/1926
2) GRILLI IRMA N. IL 06/09/1950
3) GRILLI ANNA N. IL 07/12/1956
4) SARTI BATTISTA N. IL 29/09/1948
5) GIOVANARDI PIETRO N. IL 27/01/1944

avverso l'ordinanza n. 39/2010 TRIB. LIBERTA' di FORLI', del 31/05/2010

sentita la relazione fatta dal Consigliere Dott. LUCA RAMACCI;
lette/sentite le conclusioni del PG Dott. Gioacchino Izzo
rigetto del ricorso

Udit i difensor Avv.;

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ordinanza del 31 maggio 2010, il Tribunale di Forlì – Sezione impugnazioni cautelari penali accoglieva l'appello, promosso dal Pubblico Ministero presso il medesimo Tribunale, avverso l'ordinanza in data 23 aprile 2010 con la quale il G.I.P. del Tribunale di Forlì aveva rigettato la richiesta di sequestro preventivo di un immobile oggetto di lottizzazione abusiva in quanto, su area agricola classificata come zona E1, interessata anche da vincolo di rispetto in fregio ad una ferrovia, erano stati realizzati, in assenza di titolo abilitativo, due tratti stradali tramite posa di massicciata, al termine dei quali era stata predisposta una rotatoria per l'inversione di marcia; tredici passaggi carrabili e rispettive guide per cancelli; la posa di tubi corrugati per il passaggio di impianti elettrici e la collocazione sui confini, di picchetti di frazionamento del terreno in lotti.

In riforma del provvedimento impugnato i giudici del riesame disponevano, pertanto, il sequestro dell'area, concedendo ai custodi la facoltà d'uso conformemente alla destinazione agricola.

Avverso il provvedimento CASADEI Maria, GRILLI Irma, GRILLI Anna, SARTI Battista e GIOVANARDI Pietro proponevano ricorso per cassazione.

Con un primo motivo di ricorso deducevano la violazione dell'articolo 44 lettera c) D.P.R. 380\01 ed il vizio di motivazione.

A tale proposito osservavano che non poteva ritenersi sussistente, nella fattispecie, il reato di lottizzazione abusiva in quanto il terreno era oggetto di un contratto preliminare di compravendita sottoposto a diritto di prelazione agraria e gli interventi realizzati avevano lo scopo di ricavare piccoli appezzamenti da destinare ad orti.

Tali circostanze, unitamente all'osservazione contenuta nella relazione redatta dal consulente tecnico del Pubblico Ministero, il quale aveva rilevato che dalla documentazione sequestrata non poteva oggettivamente desumersi la consapevolezza, da parte degli indagati proprietari dell'area, dell'intenzione degli acquirenti di procedere ad una lottizzazione a scopo edificatorio apparivano decisive

Con un secondo motivo di ricorso lamentavano la violazione dell'articolo 321 C.P.P. e l'inapplicabilità, nella fattispecie, della confisca per totale difetto del presupposto.

Rilevavano, sul punto, che la totale rimozione delle opere eseguite non poteva qualificarsi, come aveva fatto il Tribunale, "sanatoria di fatto", che presupporrebbe la conservazione di una situazione originariamente

antigiuridica sulla base di una successiva regolarizzazione, poiché l'area non aveva mai perso la originaria destinazione agricola, aggiungendo che non poteva applicarsi la sanzione amministrativa dell'acquisizione al patrimonio comunale la quale presupponeva la preventiva emissione dell'ordinanza prevista dall'articolo 30 D.P.R. 380\01 che l'amministrazione comunale non avrebbe potuto emettere a fronte dell'avvenuto ripristino.

Osservavano, infine, che al Tribunale sarebbe stata preclusa, sulla base degli stessi elementi già valutati dal Pubblico Ministero e ritenuti insussistenti dal G.I.P., l'adozione di un nuovo provvedimento cautelare in violazione del principio del *ne bis in idem*.

Insistevano, pertanto, per l'accoglimento del ricorso.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il ricorso è infondato.

Occorre preliminarmente osservare che, nella fattispecie, risulta correttamente ipotizzato il reato di lottizzazione abusiva.

Come è noto, l'articolo 30 del T.U. dell'edilizia (D.P.R. 380\01) stabilisce 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, denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.*"

Il bene giuridico protetto dalla disposizione richiamata è quello dell'ordinata pianificazione urbanistica e del corretto uso del territorio, ma anche (e soprattutto) quello relativo all'effettivo controllo del territorio da parte del soggetto titolare della stessa funzione di pianificazione - cioè il comune – al quale spetta di vigilare sul rispetto delle vigenti prescrizioni urbanistiche, con conseguente legittima repressione di qualsiasi intervento di tipo lottizzatorio, non previamente assentito (Cons. Stato Sez. IV n. 5849, 6 ottobre 2003).

Il reato di lottizzazione abusiva può configurarsi con modalità diverse, tanto che dottrina e giurisprudenza hanno classificato la lottizzazione secondo tre diverse tipologie ricavate dalla definizione fornita dall'articolo 30 del dpr 380\01: lottizzazione *materiale*, lottizzazione *negoziale* (o giuridica o cartolare) e lottizzazione *mista*.

La *lottizzazione materiale* si configura attraverso l'esecuzione di opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione.

Il riferimento generico, nell'articolo 30, al termine "opere" consente di considerare configurabile la lottizzazione materiale in ogni tipologia di opere edilizie o di urbanizzazione atte a stravolgere l'assetto del territorio rendendone impraticabile la programmazione.

Si ha invece una *lottizzazione negoziale* quando la trasformazione venga attuata 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.

Infine la *lottizzazione mista*, che non trova riferimento specifico nell'articolo 30 ed è frutto dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, è invece caratterizzata dalla compresenza delle attività materiali e negoziali in precedenza descritte.

E' di tutta evidenza che, nella fattispecie presa in considerazione nell'impugnato provvedimento, si è di fronte a quest'ultima ipotesi di lottizzazione, in quanto i ricorrenti risultano aver frazionato in più lotti il terreno a destinazione agricola previa esecuzione di opere e provvedendo poi alla stipulazione di diversi preliminari di compravendita che, come evidenziato dal Tribunale, alcuni vedevano CASADEI e GRILLI quali venditori e GIOVANARDI e SARTI come acquirenti, mentre in altri questi ultimi risultavano venditori a favore di terzi.

Contrariamente a quanto evidenziato nel ricorso, la indicazione, nel contratto preliminare, della sussistenza di un diritto di prelazione agraria non assume rilievo alcuno a fronte degli accertati elementi di fatto appena descritti, i quali denotano chiaramente l'intento di edificare i singoli lotti e assume, verosimilmente, la funzione di accorgimento formale per dissimulare un'attività di frazionamento a fine edilizio e, comunque, un espediente diretto da un lato a prevenire eventuali azioni civili dell'acquirente e dall'altro ad eludere la legge.

L'intento di creare singoli appezzamenti di terreno da destinare a piccoli orti resta, poi, una mera asserzione priva di concretezza che non trova alcun riscontro ed, anzi, risulta palesemente smentita dalla realizzazione di ben due strade ed una rotatoria, la realizzazione di accessi carrabili con cancelli e la predisposizione di condotte per gli impianti elettrici.

Altrettanto corrette e immuni da censure appaiono le considerazioni svolte dal Tribunale con riferimento alla confiscabilità dell'area.

Del tutto erronee risultavano, infatti, le considerazioni svolte dal G.I.P. circa la possibilità che l'eliminazione degli interventi realizzati potesse essere considerata una sorta di sanatoria di fatto che escluderebbe l'applicazione della confisca.

Tale assunto, smentito peraltro dagli stessi ricorrenti che, come si è detto in precedenza, escludono radicalmente la sussistenza della lottizzazione e, conseguentemente, la possibilità di qualsivoglia sanatoria, non ha alcun fondamento giuridico, posto che nessuna disposizione di legge prevede tale possibilità.

La lottizzazione abusiva, infatti, per le sue specifiche caratteristiche, esclude di per sé la possibilità di un accertamento di conformità, in quanto comporta la trasformazione urbanistica o edilizia di terreni in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione e, pertanto, non solo non è sanabile, ma neppure possono ritenersi sanabili le opere, per la evidente carenza del primo dei due parametri temporali di riferimento (Sez. III, n. 38064, 28 settembre 2004).

Nessuna sanatoria, neppure di fatto, è ipotizzabile per le medesime ragioni in caso di demolizione spontanea delle opere eseguite, evenienza, questa, che esclude peraltro qualsivoglia effetto estintivo anche con riferimento ai singoli abusi edilizi (v. Sez. III, n. 10199, 29 settembre 1998, Sez. III n. 17078, 18 maggio 2006).

Del tutto infondate appaiono, inoltre, le considerazioni svolte dai ricorrenti nell'ipotizzare che la confisca presupponga necessariamente l'emissione, da parte dell'amministrazione comunale competente, dell'ordinanza di cui al comma settimo dell'articolo 30 D.P.R. 380\01, la cui inosservanza produce gli effetti ablativi indicati nel successivo comma ottavo.

Invero, la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite, con conseguente acquisizione di diritto e gratuita al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione, è prevista dall'articolo 44, secondo comma del D.P.R. 380\01

Tale disposizione indica la confisca come conseguenza della sentenza definitiva del giudice penale con la quale è stata accertata la lottizzazione abusiva e, come si rileva dal contenuto letterale, essa non si riferisce ad una sentenza di condanna, bensì ad una sentenza che abbia semplicemente accertato l'esistenza della lottizzazione.

Da ciò consegue l'applicabilità della misura in tutti i casi in cui tale accertamento sia avvenuto, indipendentemente dalla condanna dei responsabili.

Si tratta, evidentemente, di una scelta voluta e non casuale del legislatore, come emerge dal confronto con il contenuto dell'articolo 31, dove vi è un riferimento esplicito alla sentenza di condanna cui consegue l'ordine di demolizione del giudice.

Lo stesso contenuto della norma evidenzia, inoltre, la obbligatorietà della confisca.

Le peculiari caratteristiche della misura ablativa prevista per la lottizzazione consentono di inquadrarla come sanzione amministrativa applicata dal giudice penale in via di supplenza rispetto al meccanismo amministrativo di acquisizione dei terreni lottizzati al patrimonio disponibile del comune e ne evidenziano le differenze con l'analogo istituto disciplinato dall'articolo 240 C.P. (v. Sez. III n. 38728, 4 ottobre 2004 conf. n. 41757, 27 ottobre 2004). Essa, inoltre, ha natura reale e non personale (Sez. III n. 37086, 22 settembre 2004).

Lo stesso effetto ablatorio della confisca si determina a seguito della menzionata ordinanza di sospensione di cui all'articolo 30, settimo comma D.P.R. 380\01.

Detto provvedimento, producendo le medesime conseguenze, non si pone in situazione di incompatibilità con la confisca ordinata dal giudice penale (Sez. III n. 35219, 21 settembre 2007).

L'unica circostanza che potrebbe assumere rilevanza ai fini della confisca è, come rilevato dal Tribunale, l'adozione di provvedimenti dell'autorità amministrativa i quali, pur non producendo effetti estintivi del reato di lottizzazione abusiva, che la legge, come si è detto, non prevede espressamente, comporterebbero quale conseguenza, se legittimamente emanati prima del passaggio in giudicato della sentenza, l'impossibilità per il giudice di disporre la confisca, perché l'autorità amministrativa competente, riconoscendo ex post la conformità della lottizzazione agli strumenti urbanistici generali vigenti sul territorio, avrebbe inteso evidentemente lasciare il terreno lottizzato alla disponibilità dei proprietari, rinunciando implicitamente ad acquisirlo al patrimonio indisponibile del Comune. (Sez. III n. 23154, 5 luglio 2006 conf. Sez. III n. 39916, 13 ottobre 2004).

Da ciò consegue, pertanto, che correttamente sono stati ritenuti sussistenti i presupposti per il sequestro dell'area.

Del tutto infondata appare, infine, la denunciata violazione del principio del *ne bis in idem.*

Trattasi, nella fattispecie, di appello del Pubblico Ministero avverso provvedimento del G.I.P. di rigetto della richiesta di sequestro preventivo, riguardo al quale non può ritenersi configurabile alcuna preclusione processuale in ragione di un precedente provvedimento di sequestro

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

probatorio emesso, ai sensi dell'articolo 253 C.P.P. dal medesimo Pubblico Ministero.

Il ricorso deve pertanto essere rigettato con le consequenziali statuizioni indicate in dispositivo

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna ciascun ricorrente al pagamento delle spese del procedimento

Così deciso in Roma il 2 febbraio 2011

Il Consigliere Estensore
(Dott. Luca RAMACCI)

Il Presidente
(Dott. Alfredo Teresi)

DEPOSITATA IN CANCELLERIA
il 21 FEB. 2011
IL CANCELLIERE
Luana Mariani

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE