

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, SEZIONE III, SENTENZA DELL'8 LUGLIO 2015, N. 29080: autorizzazione paesaggistica in relazione ad un chiosco bar costituito da moduli prefabbricati ed interpretazione della norma.

«È stato correttamente sostenuto che evidenti ragioni di coerenza logica e giuridica vorrebbero che fossero soggette a procedura semplificata l'occupazione di suolo avente durata non superiore a 120 giorni, termine oltre il quale dovrebbe essere esperito il procedimento ordinario. (...)

Pertanto è stato ipotizzato che, per mero errore materiale nella formulazione del punto 38 dell'allegato I del regolamento 139 del 2010, sia stato omissso l'avverbio "non" e che conseguentemente la norma assume perciò un significato diametralmente opposto a quello effettivamente voluto dal legislatore. (...)»

«La ragione di fondo per la quale non è sostenibile l'interpretazione secondo cui l'autorizzazione paesaggistica non sarebbe necessaria per le occupazioni di durata inferiore ai 120 giorni risiede nel fatto che esclusivamente l'art. 149 del d.lgs. 42 del 2004, con norma di principio, elenca i casi in cui l'autorizzazione paesaggistica non è necessaria...»

«Deve ribadirsi - in conformità ad una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice - che quando l'interpretazione letterale di una norma sia sufficiente a esprimere un significato chiaro e univoco, l'interprete non deve ricorrere all'interpretazione logica, specie se attraverso questa si tenda a modificare la volontà della legge chiaramente espressa, mentre quando il significato proprio delle parole, secondo la connessione di esse, non sia, come nella specie, chiaro e univoco tanto da rifiutare una diversa e contrastante interpretazione, si deve ricorrere al criterio logico: ciò al fine di individuare, attraverso una congrua valutazione del fondamento della norma, la precisa "intenzione del legislatore", avendo cura, però, di individuarla quale risulta dal singolo testo che è oggetto di esame. »



29080/15

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE PENALE

Composta da

Claudia Squassoni - Presidente -
Guicla Mulliri
Vito Di Nicola - Relatore -
Gastone Andreazza
Andrea Gentili

Sen
Sent. n. 657 sez.
CC - 19/03/2015
R.G.N. 42310/2014

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto dal
Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Nuoro
nei confronti di
Palau Alessandro, nato a Genova il 06-06-1929
avverso la ordinanza del 26-08-2014 del tribunale della libertà di Nuoro;
visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;
udita la relazione svolta dal consigliere Vito Di Nicola;
udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Giulio
Romano che ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso;
udito per il ricorrente -----;



RITENUTO IN FATTO

1. Il Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Nuoro ricorre per cassazione impugnando l'ordinanza emessa in data 26 agosto 2014 con la quale il tribunale della libertà ha annullato il decreto di sequestro preventivo emesso dal Gip presso il medesimo tribunale per la violazione degli articoli 44, comma 1, lettera c), del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 e 181, comma 1 *bis*, decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 in relazione ad un chiosco bar costituito da tre moduli prefabbricati adibiti a servizi igienici, locale di lavoro e bar, di superficie totale pari a 35 m² e altezza di metri 2,70, collegati ad una rete di urbanizzazione primaria, rete idrica fognaria ed elettrica realizzate in condotte interrate.

2. Per la cassazione dell'impugnata ordinanza il ricorrente deduce la violazione dell'articolo 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, dell'articolo 1, comma 1, d.p.r. n. 139 del 2010, con riferimento all'articolo 181, comma 1 *bis*, decreto legislativo n. 42 del 2004 e dell'articolo 10, comma 1, lettera a), d.p.r. n. 380 del 2001 in relazione all'articolo 44 lettera c) stesso decreto (articolo 606, comma 1, lettera b) codice di procedura penale).

ve

Assume il ricorrente come il tribunale abbia erroneamente sostenuto che non fosse necessario, nel caso di specie, il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione delle opere sequestrate sul rilievo della loro amovibilità e siccome destinate ad essere utilizzate per un tempo inferiore a 120 giorni, con ciò interpretando erroneamente l'articolo 1, comma 1, d.p.r. 139 del 2010 che, all'allegato I del suo punto n. 38, prevede solamente per le strutture ivi indicate, da installare per un periodo superiore a 120 giorni, un'autorizzazione paesaggistica semplificata. Tale semplificazione tuttavia non esclude, secondo il ricorrente, la necessità dell'autorizzazione paesaggistica neppure per strutture che comportano, come nel caso in esame, una occupazione del suolo inferiore a 120 giorni, essendo pacifico che l'opera fosse collegata ad una rete di urbanizzazione primaria, alla rete idrica fognaria ed elettrica sicché l'esistenza di tali opere primarie conferiva alla struttura carattere di stabilità e, di conseguenza, tutta l'opera doveva considerarsi nuova costruzione ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera e.5) del d.p.r. 380 del 2001 e, come tale, necessitava del titolo abilitativo rappresentato dal permesso di costruire ai sensi dell'articolo 10 d.p.r. 380 del 2001, la cui inosservanza è presupposto di applicazione della legge penale e quindi dell'articolo 44 lettera c) d.p.r. 380 del 2001.



3. L'indagato ha fatto pervenire memoria con allegata ordinanza del TAR Sardegna che ha sospeso il provvedimento del responsabile e dell'istruttore dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) del comune di San Teodoro.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è fondato nei limiti e sulla base delle considerazioni che seguono.

2. Il tribunale della libertà ha sostenuto che le opere non richiedessero l'autorizzazione paesaggistica, quantunque semplificata, in quanto tale procedimento sarebbe richiesto soltanto per gli interventi di lieve entità e sempre che questi comportino una alterazione dei luoghi o dell'aspetto esteriore degli edifici, indicati nell'elenco di cui all'allegato I (d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139 Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni).

Escluso che l'intervento richiesto dall'indagato avesse in qualsiasi modo comportato un'alterazione dello stato dei luoghi e dell'aspetto esteriore degli edifici, il tribunale cautelare ha affermato che il procedimento semplificato di autorizzazione amministrativa può applicarsi esclusivamente alle "*occupazioni temporanee su suolo privato, pubblico o di uso pubblico, con strutture mobili, chioschi e simili, per un periodo superiore a 120 giorni*", con la conseguenza che lo stesso procedimento non era pertanto necessario nel caso di specie in quanto l'occupazione da parte della società amministrata dall'indagato era prevista soltanto per un periodo di tempo non superiore a 120 giorni e ciò avrebbe comportato la perfetta legittimità della condotta posta in essere dalla società del Palau per la realizzazione della struttura nei tempi previsti.

ver

3. La questione posta con il gravame del pubblico ministero - sebbene attraverso una diversa interpretazione della normativa che regola la materia e con una *causa petendi* ulteriore quanto al collegamento degli interventi con le opere di urbanizzazione primaria - è se, con riferimento a detti interventi, fosse o meno necessaria l'autorizzazione paesaggistica, sia pure in forma semplificata.

Il tribunale cautelare ha escluso tale eventualità sulla base di un'interpretazione del punto 38 dell'allegato I del d.P.R. n. 139 del 2010 secondo il quale sono assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, gli interventi di lieve entità, da realizzarsi su aree o immobili sottoposti alle norme di tutela della



parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sempre che comportino un'alterazione dei luoghi o dell'aspetto esteriore degli edifici e tra questi interventi è compresa (al punto 38 dell'allegato I) *"l'occupazione temporanea di suolo privato, pubblico, o di uso pubblico, con strutture mobili, chioschi e simili, per un periodo superiore a 120 giorni"*.

Da ciò il tribunale cautelare ha tratto il convincimento che, necessitando gli interventi *de quibus* di in un lasso temporale inferiore ai 120 giorni, per essi non occorre alcuna autorizzazione paesaggistica, ancorché in forma semplificata, essendo quest'ultima necessaria solo per le occupazioni temporanee superiori ai 120 giorni, con la conseguenza che al di sotto di tale limite temporale l'attività (nella specie: chiosco bar realizzato dalla società Lutturai e costituito da tre moduli prefabbricati adibiti a servizi igienici, locale di lavoro e bar, di superficie totale pari a 35 m² e altezza di metri 2,70, collegati ad una rete di urbanizzazione primaria, rete idrica fognarie ed elettrica realizzate in condotte interrate) sarebbe del tutto *"libera"*.

4. Tale interpretazione, sebbene apparentemente confortata dalla lettera della legge, non appare condivisibile per le seguenti ragioni.

Scrutinando, senza particolare approfondimento, il dato letterale dell'allegato I, punto 38 del d.p.r. 9 luglio 2010, numero 139, tale disposizione, in applicazione dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sembra prevedere la procedura diretta al conseguimento dell'autorizzazione paesaggistica semplificata solo in caso di *"occupazione temporanea di suolo privato, pubblico, o di uso pubblico, con strutture mobili, chioschi e simili, per un periodo superiore a 120 giorni"*, con la conseguenza che, oltre tale termine, sarebbe richiesta l'autorizzazione paesaggistica semplificata mentre l'occupazione temporanea di durata inferiore al predetto termine (inferiore cioè ai 120 giorni) non sarebbe soggetta ad alcuna autorizzazione, configurandosi perciò come intervento paesaggisticamente *"libero"*, così come ha in effetti ritenuto, nel caso in esame, il tribunale cautelare.

Va subito chiarito che - per l'occupazione temporanea con strutture mobili, tipo chioschi bar - non è applicabile il punto 39 dell'allegato I che, senza alcun riferimento a limiti temporali, assoggetta alla procedura semplificata le *"strutture stagionali non permanenti collegate ad attività turistiche, sportive o del tempo libero, da considerare come attrezzature amovibili"* e ciò in quanto le strutture, tipo chioschi, sono espressamente elencate nel punto 38.

La ragione di fondo per la quale non è sostenibile l'interpretazione secondo cui l'autorizzazione paesaggistica non sarebbe necessaria per le occupazioni di durata inferiore ai 120 giorni risiede nel fatto che esclusivamente l'art. 149 del d.lgs. 42 del 2004, con norma di principio, elenca i casi in cui l'autorizzazione

Ven



paesaggistica non è necessaria (ossia 1. per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; 2. per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; 3. per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'articolo 142, comma 1, lettera g, purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia).

All'ambito di operatività dell'art. 149 del Codice sono dunque sottratte le nuove costruzioni di durata temporanea che sono perciò soggette senza alcun dubbio all'autorizzazione paesaggistica.

L'allegato al d.p.r. 139 del 2010 non poteva ampliare gli interventi paesaggisticamente "liberi", oltre la previsione di legge contenuta nell'articolo 149 del Codice, perché l'art. 146 del Codice, che è norma di sistema quanto alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, al comma 9 rinviava ad un regolamento (emanato appunto con il d.P.R. n. 139 del 2010) di stabilire le *"procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti"*. V

Perciò, l'allegato I al d.P.R. 139 del 2010, individuando gli interventi di lieve entità al fine di semplificare il procedimento per conseguire l'autorizzazione paesaggistica, non poteva estendere ai casi non previsti dall'art. 149 del Codice, e quindi ulteriori rispetto alla previsione legislativa (il d.P.R. n. 139 del 2010 è un regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 quindi una fonte - atto di rango secondario), gli interventi paesaggisticamente "liberi", con la conseguenza che tutti gli interventi in zone paesaggisticamente vincolate che non rientrano nel campo di applicazione del d.p.r. 139 del 2010 (che prevede i casi in cui è possibile fare ricorso all'autorizzazione semplificata) e nel campo di applicazione dell'articolo 149 del codice (che prevede i casi di attività paesaggisticamente libera) sono soggetti al procedimento autorizzatorio ordinario, con il risultato paradossale che, assoggettate ad autorizzazione semplificata le strutture mobili di durata superiore a 120 giorni, deriverebbe che per quelle di durata inferiore si dovrebbe richiedere la procedura ordinaria, pervenendosi in tal modo ad una conclusione del tutto illogica ed in contrasto con l'articolo 146, comma 9, del codice, in quanto la procedura più onerosa sarebbe richiesta per l'occupazione di durata più ristretta.



E' stato correttamente sostenuto che evidenti ragioni di coerenza logica e giuridica vorrebbero che fossero soggette a procedura semplificata l'occupazione di suolo avente durata non superiore a 120 giorni, termine oltre il quale dovrebbe essere esperito il procedimento ordinario. Peraltro, come è stato osservato, la lettura dei singoli punti dell'allegato al d.p.r. 139 del 2010 conferma tale approdo: i numeri 1, 7, 8, 9, 13, 19, 23, 24, 25, 26, 34, 35, 37 prevedono espressamente che gli interventi ivi contemplati devono rispettare un limite previsto per ciascuno di essi "non superiore a ..." una determinata misura, oltre la quale l'intervento non può considerarsi di lieve entità e richiede il regime autorizzatorio ordinario. Anche i punti 15 e 30 esprimono diversamente il rispetto di un limite massimo imponendo per i rispettivi interventi "dimensioni inferiori a 18 m²" e "fino a 4". In nessun caso, oltre a quello considerato, l'allegato prevede interventi superiori a uno specifico parametro.

Pertanto è stato ipotizzato che, per mero errore materiale nella formulazione del punto 38 dell'allegato I del regolamento 139 del 2010, sia stato omesso l'avverbio "non" e che conseguentemente la norma assume perciò un significato diametralmente opposto a quello effettivamente voluto dal legislatore.

Sul punto, va osservato come, volendo rimanere ancorati alla lettera della norma e al significato stesso delle parole utilizzate nella disposizione, non sia corretto valorizzare nell'economia della fattispecie esclusivamente il dato cronologico di riferimento (120 giorni) sottostimando il segno linguistico "occupazione temporanea", che costituisce il vero contenuto precettivo della fattispecie e che per ciò stesso esclude ogni possibilità di ricorso ad interventi "incertus quando" perché senza uno sbarramento circa il termine finale (*dies ad quem*) l'occupazione, contrariamente all'intento del legislatore, può assumere connotati di non temporaneità e quindi non rientrare nel novero degli interventi lievi, i soli che giustificano il ricorso ad una procedura semplificata, il che dà il senso di una antinomia interna alla fattispecie che consente una interpretazione conforme al sistema (come in precedenza delineato) riportando alla coerenza la disposizione, nel senso che l'autorizzazione paesaggistica semplificata sarebbe consentita per le occupazioni temporanee inferiori a 120 giorni mentre per quelle superiori sarebbe necessario il ricorso alla procedura ordinaria.

Deve ribadirsi - in conformità ad una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte regolatrice - che quando l'interpretazione letterale di una norma sia sufficiente a esprimere un significato chiaro e univoco, l'interprete non deve ricorrere all'interpretazione logica, specie se attraverso questa si tenda a modificare la volontà della legge chiaramente espressa, mentre quando il significato proprio delle parole, secondo la connessione di esse, non sia, come nella specie, chiaro e univoco tanto da rifiutare una diversa e contrastante interpretazione, si deve ricorrere al criterio logico: ciò al fine di individuare,

ven

attraverso una congrua valutazione del fondamento della norma, la precisa "intenzione del legislatore", avendo cura, però, di individuarla quale risulta dal singolo testo che è oggetto di esame.

Ne consegue che il criterio di interpretazione teleologica, previsto dall'art. 12 delle preleggi, può assumere rilievo prevalente rispetto all'interpretazione letterale nel caso, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione normativa sia incompatibile, situazione nella specie sussistente, con il sistema normativo (Sez. L, n. 3495 del 13/04/1996, Rv. 497000; Sez. 3, n. 9700 del 21/05/2004, Rv. 572999).

5. Il tribunale cautelare ha rinunciato a percorrere un siffatto approccio esegetico ed è pervenuto all'erronea conclusione che, nel caso di specie, non occorresse alcuna autorizzazione paesaggistica, vertendosi al cospetto di un'attività, a tal fine, libera, laddove invece era necessario munirsi di un'autorizzazione semplificata, la cui mancanza, al pari dell'autorizzazione paesaggistica ordinaria, configura il reato previsto dall'art. 181 d.lgs. n. 42 del 2004.

E' ovvio che, ai fini della sussistenza del *fumus criminis* ed in particolare dell'integrazione dell'elemento soggettivo, va considerato, in relazione agli aspetti del caso concreto, come non sia possibile esigere dal privato cittadino una corretta interpretazione della normativa di per sé intrinsecamente ed oggettivamente antinomica, con la conseguenza che va accertato quale ricaduta abbia avuto il testo normativo su un eventuale comportamento assunto in "buona fede" da parte dell'indagato circa la mancata richiesta dell'autorizzazione semplificata, impregiudicate le misure di carattere amministrative a tutela degli interessi paesaggistici, posto che "la buona fede" è predicabile ove la mancata coscienza della illiceità del fatto derivi da un elemento positivo, cioè da una circostanza che induce nella convinzione della sua liceità, come un comportamento o un provvedimento dell'autorità amministrativa, una precedente giurisprudenza assolutoria o contraddittoria, una equivoca formulazione del testo della norma (Sez. 3, n. 6160 del 08/03/1989, Greco, Rv. 181118).

Dal testo del provvedimento impugnato risulta infine come fosse pacifica la circostanza, che il ricorrente sostanzialmente deduce, ossia che il chiosco bar fosse costituito da tre moduli prefabbricati adibiti a servizi igienici, locale di lavoro e bar, collegati ad una rete di urbanizzazione primaria, rete idrica fognarie ed elettrica realizzate in condotte interrate, senza che, al cospetto di tale evidenza, il tribunale cautelare abbia motivato (concretizzando la violazione di legge denunciata) sulla riconducibilità o meno, nel caso di specie, di tali interventi nel novero di quelli subordinati al rilascio del permesso di costruire



perché qualificabili come interventi di nuova costruzione (ex art. 3, comma 1, lett e.5) in relazione all'art. 10 d.p.r. 380 del 2001) e dunque connotati da una tipica stabilità inconcepibile con la temporaneità dell'invocata occupazione, dovendosi, a tal fine, considerare che, in materia edilizia, ai fini del riscontro del connotato della precarietà e della relativa esclusione della modifica dell'assetto del territorio, non sono rilevanti le caratteristiche costruttive, i materiali impiegati e l'agevole rimovibilità, ma le esigenze temporanee alle quali l'opera eventualmente assolve (Sez. 3, n. 22054 del 25/02/2009, Frank, Rv. 243710).

Non rileva la pronuncia incidentale del Tar Sardegna non essendo la stessa vincolante ai fini della presente delibazione.

6. L'ordinanza impugnata va pertanto annullata con rinvio per nuovo esame ed il giudice del rinvio si atterrà ai principi di diritto in precedenza enunciati (ai paragrafi 4 e 5 del considerato in diritto).

P.Q.M.

Annulla la ordinanza impugnata con rinvio al Tribunale di Nuoro.
Così deciso il 19/03/2015

Il Consigliere estensore

Vito Di Nicola

Vito Di Nicola

Il Presidente

Claudia Squassoni

Claudia Squassoni

