

REATO DI LOTTIZZAZIONE ABUSIVA IN ZONA GIÀ URBANIZZATA

Allegata la sentenza della Corte di Cassazione penale del 18
giugno 2024, n. 24069

Quaderni tecnici
2024

La sentenza della **Corte di Cassazione penale del 18 giugno 2024, n. 24069**, si inserisce in un contesto giuridico complesso relativo alle infrazioni urbanistiche, in particolare alla lottizzazione abusiva. Tale reato si configura quando vengono realizzate opere edilizie senza i necessari permessi o in difformità da quelli concessi, spesso in aree non destinate a tale scopo dal piano regolatore generale (PRG). La questione centrale del caso menzionato riguardava la legittimità di un permesso di costruire, ritenuto illecito dai giudici di merito ma considerato valido dai ricorrenti sulla base della completa urbanizzazione del lotto. Questa difesa si basa sull'assunto che, se un'area è già dotata delle infrastrutture essenziali, come strade, fognature e servizi pubblici, potrebbe essere considerata idonea per la costruzione, anche in assenza di una formale revisione del PRG.

La problematica sollevata è emblematica delle tensioni tra lo sviluppo urbano e la tutela del territorio, spesso accentuate dall'attesa dei tempi burocratici per l'aggiornamento dei piani urbanistici. La decisione della Corte di Cassazione, in casi simili, tende a **ribadire l'importanza del rispetto delle normative urbanistiche vigenti, al fine di prevenire l'insorgere di situazioni di abusivismo edilizio che possono avere ripercussioni negative sull'ordine urbano e sul paesaggio**. Inoltre, la sentenza evidenzia la necessità di un equilibrio tra le esigenze di sviluppo delle città e la salvaguardia degli spazi agricoli e naturali, un principio fondamentale per la sostenibilità ambientale e la qualità della vita urbana.

In generale, la giurisprudenza italiana in materia di edilizia e urbanistica è molto rigorosa e mira a garantire che ogni intervento edilizio sia realizzato nel pieno rispetto delle leggi e dei regolamenti locali. Questo approccio è essenziale per la prevenzione di danni irreversibili al tessuto urbano e naturale, e per assicurare che lo sviluppo delle città avvenga in modo ordinato e sostenibile. La sentenza n. 24069 si colloca in questo solco, sottolineando l'importanza di una pianificazione urbana attenta e responsabile, che tenga conto delle molteplici implicazioni sociali, economiche e ambientali.

Il reato di lottizzazione abusiva - In base all'art. 30 del D.P.R. 380/2001 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, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.

Da tale norma derivano due fattispecie di lottizzazione, rappresentate:

- da una **lottizzazione “materiale”**, consistente nella realizzazione, anche nella sola fase iniziale, di opere che comportino un’abusiva trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni in violazione degli strumenti urbanistici;
- da una **lottizzazione “negoziale”, ovvero “cartolare”**, allorquando la trasformazione avvenga tramite atti negoziali che determinino un frazionamento del terreno in lotti tali da denunciare in modo inequivoco la destinazione a scopo edificatorio.

La giurisprudenza ha poi delineato anche una ulteriore ipotesi: la c.d. **lottizzazione “mista”**, caratterizzata dalla compresenza delle attività materiali e negoziali individuate dalla predetta norma e consistente dunque nell’attività negoziale di frazionamento di un terreno in lotti e nella successiva edificazione dello stesso. In sostanza la lottizzazione abusiva presuppone opere (c.d. lottizzazione materiale) o iniziative giuridiche (c.d. lottizzazione cartolare) che comportano **una trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni in violazione delle previsioni urbanistiche**.

Esistenza dei titoli abilitanti - La pronuncia è in linea con l’orientamento della giurisprudenza secondo il quale **il reato di lottizzazione abusiva si configura nonostante il rilascio di provvedimenti amministrativi abilitanti** allorché questi siano contrari alle norme di legge statale, regionale, agli strumenti urbanistici ovvero alle norme tecniche di attuazione dei medesimi (C. Cass. pen. 03/08/2022, n. 30586).

La giurisprudenza amministrativa ha inoltre affermato che per valutare un’ipotesi di lottizzazione appare necessaria una visione d’insieme dei lavori realizzati, ossia una verifica dell’attività edilizia nel suo complesso: **sussiste pertanto lottizzazione abusiva anche laddove per singole opere edilizie sia stato rilasciato un titolo abilitativo** e tuttavia, valutata nella sua interezza, l’attività edificatoria abbia determinato una variazione della destinazione d’uso dei manufatti già realizzati, in contrasto con la strumentazione urbanistica vigente; ove manchi la specifica autorizzazione a lottizzare, la lottizzazione abusiva sussiste e deve essere sanzionata anche se, per le opere facenti parte di essa, sia stato rilasciato il permesso di costruire (C. Stato 19/06/2014, n. 3115). In altri termini, **è irrilevante la circostanza che gli interventi edilizi siano stati assentiti dal Comune**, dovendo considerarsi non già le singole porzioni di suolo in modo isolato e atomistico, ma lo stravolgimento della destinazione di zona nel suo complesso (C. Stato 08/01/2016, n. 26).

In modo analogo, la giurisprudenza italiana ha stabilito **che la lottizzazione abusiva non può essere oggetto di sanatoria attraverso il condono delle singole unità immobiliari**. Questo perché la lottizzazione abusiva è un illecito urbanistico che va valutato nel suo complesso e non in maniera atomistica, considerando l'intera area e non le singole porzioni di suolo. Pertanto, anche se sono state rilasciate concessioni edilizie in sanatoria per singole opere, queste non hanno effetto sanante sulla lottizzazione abusiva nel suo insieme.

Si allega la Sentenza della **Corte di Cassazione penale del 18 giugno 2024, n. 24069**

Penale Sent. Sez. 3 Num. 24069 Anno 2024

Presidente: RAMACCI LUCA

Relatore: CORBETTA STEFANO

Data Udienza: 09/05/2024

SENTENZA

sui ricorsi proposti da

Vituzzi Giovanni, nato a Crosia il 10/09/1948

Ruberto Filomena, nata a Mosoraca il 07/01/1952

avverso l'ordinanza del 20/12/2023 del Tribunale della libertà di Cosenza

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal consigliere Stefano Corbetta;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Pietro Molino, che ha concluso chiedendo il rigetto dei ricorsi;

udito il difensore, avv. Francesco Rosapane del foro di Cosenza, che insiste per l'accoglimento dei ricorsi.

RITENUTO IN FATTO

1. Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale di Cosenza, costituito ai sensi dell'art. 324 cod. proc. pen., ha rigettato l'istanza di riesame proposta nell'interesse di Giovanni Vituzzi e Filomena Ruberto avverso il decreto di sequestro preventivo emesso dal G.i.p. del Tribunale di Castrovillari in relazione al reato di cui agli artt. 110 cod. pen. e 44, lett. c), d.P.R. n. 380 del 2001, per avere realizzato, in località Fiumarella nel comune di Crosia, sul terreno censito in catasto al foglio di mappa n. 9, particelle n. 121, zona territoriale omogenea CTM4 (espansione turistica Mirto), taluni fabbricati sulla base di un permesso illecito, beni di proprietà dei ricorrenti.

2. Avverso l'indicata ordinanza, Giovanni Vituzzi e Filomena Ruberto, per il ministero del comune difensore di fiducia, con il medesimo atto hanno proposto ricorso per cassazione, affidato a due motivi.

2.1. Con un primo motivo deduce la violazione dell'art. 606, comma 1, lett. b) e c), cod. proc. pen. in relazione agli artt. 125 cod. proc. pen., 30 e 44 d.P.R. n. 380 del 2001, 24 l.r. Calabria n. 12 del 2002. Rappresenta il difensore che il Tribunale ha erroneamente ravvisato il *fumus commissi delicti*, senza tener conto delle argomentazioni difensive, secondo cui la legittimità del permesso di costruire rilasciato ai ricorrente discende dalle caratteristiche del lotto interessato dall'intervento che consentono di qualificarlo come completamente urbanizzato, in relazione al quale il Comune di Crosia, in attesa della definitiva approvazione del P.R.G., ha previsto la possibilità di rilasciare il permesso di costruire in via diretta. Nel caso di specie, risulta che la particella di proprietà dei ricorrenti ricade in zona CTM4 espansione turistica, è inserita in un tessuto urbano con presenza di altre costruzioni e asservito dalle opere di urbanizzazione, in coerenza con la programmazione comunale; del resto, la legittimità del permesso rilasciato in via diretta trova ulteriore conferma nell'art. 24 della legge urbanistica della Regione Calabria, laddove si stabilisce che il Piano Attuativo Unitario (PAU) - ossia lo strumento urbanistico di dettaglio che tutti i Comuni della Regione Calabria sono tenuti ad adottare e in attesa della cui approvazione la stessa legge urbanistica detta norme transitorie -, in quanto corrispondente alla lottizzazione convenzionata, è richiesto come presupposto per il rilascio del permesso di costruire solo nel caso di intervento per nuova edificazione residenziale in comprensorio assoggettato per la prima volta alla edificazione e del tutto carente di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ovvero allorquando sia espressamente richiesto dallo strumento urbanistico generale. Nel caso di specie, il Tribunale non ha accertato se il complesso residenziale fosse o meno inserito in un contesto già adeguatamente urbanizzato

e in quale misura l'intervento edilizio avesse reso necessaria la realizzazione o il rafforzamento delle infrastrutture urbanistiche, ciò che integra la dedotta violazione della legge penale, anche sotto forma di vizio di motivazione.

2.2. Con un secondo motivo lamenta la violazione dell'art. 606, comma 1, lett. b) e c), cod. proc. pen. in relazione agli artt. 125 e 321 cod. proc. pen. Espone il difensore che il Tribunale non avrebbe considerato, nella valutazione del *periculum*, gli elementi addotti dalla difesa, ossia che l'area è inserita in un tessuto urbano già delineato, servito da tutte le opere di urbanizzazione e considerando che il nuovo piano strutturale ha confermato la destinazione edificatoria del terreno.

3. Nel termine di legge, il Procuratore generale ha depositato memoria, con cui chiede il rigetto dei ricorsi; il difensore ha depositato memoria di replica con cui, nel riprendere le argomentazioni svolte nel ricorso, ne chiede l'accoglimento.

4. In data 8 maggio il pubblico ministero presso il Tribunale di Castrovillari ha inviato memoria, indirizzata alla Procura generale presso la Corte di Cassazione, che chiede il rigetto del ricorso.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente si osserva che non può tenersi conto della memoria inviata dal pubblico ministero presso il Tribunale di Castrovillari perché tardiva.

2. Ciò posto, i ricorsi sono inammissibili.

3. Il primo motivo è inammissibile perché proposto per casi non consentiti dalla legge.

4. A tal proposito, si rammentano gli stringenti limiti, desumibili dall'art. 325 cod. proc. pen., per i quali è ammesso il ricorso per cassazione avverso i provvedimenti cautelari di natura reale, essendo consentito unicamente per violazione di legge, in tale nozione dovendosi comprendere sia gli *errores in iudicando* o *in procedendo*, sia quei vizi della motivazione così radicali da rendere l'apparato argomentativo posto a sostegno del provvedimento o del tutto mancante o privo dei requisiti minimi di coerenza, completezza e ragionevolezza e quindi inidoneo a rendere comprensibile l'itinerario logico seguito dal giudice (Sez. U, n. 25932 del 29/05/2008, Ivanov, Rv. 239692; Sez. 3, n. 4919 del 14/07/2016, dep. 2017, Faiella, Rv. 269296; Sez. 2, n. 18951 del 14/03/2017, Napoli, Rv. 269656).

In particolare, costituisce violazione di legge, deducibile mediante ricorso, per

cassazione soltanto l'inesistenza o la mera apparenza della motivazione, ma non anche l'affermata erronea interpretazione di un atto amministrativo, poiché, essendo relativa ad atti privi di carattere normativo rientra, ai sensi dell'art. 325, comma 1, cod. proc. pen., nella valutazione del fatto (Sez. 3, n. 37451 del 11/04/2017, Gazza, Rv. 270543; in senso conforme, Sez. 3, n. 14977 del 25/02/2022, Tilenni, Rv. 283035; Sez. 3, n. 385 del 06/10/2022, dep. 10/01/2023, Toninelli, Rv. 283916).

5. Ciò premesso, in forza dei limiti dinanzi indicati, non può affermarsi che la motivazione resa dal provvedimento impugnato, quanto ai dati di fatto valorizzati e alle conclusioni da essi tratte, sia omessa o ovvero apparente, in quanto il Tribunale non ha utilizzato espressioni di stile o stereotipate, ma, con una valutazione di fatto – che quindi esula dal perimetro tracciato dall'art. 325 cod. proc. pen., ha spiegato la sussistenza del *fumus* anche alla luce delle deduzioni difensive.

6. Si osserva, in primo luogo, che il Tribunale ha implicitamente confermato la prospettazione contenuta nel provvedimento di sequestro, ossia che:

- i terreni ricadenti nelle particelle 121, foglio 9, sono da considerarsi a destinazione agricola, zona E (art. 65 l. r. Calabria n. 19 del 2022), con conseguente applicabilità di indici di fabbricabilità di 0,03 mc/mq;

- anche considerando i terreni in zona CMT4 del P.R.G., non sussistono i caratteri di assentimento per difetto di rispetto della estensione minima richiesta dal P.R.G., pari a 10.000 mq, a fronte di 1.000 e 2.000 mq. rilevati nel caso in esame;

- difetta lo strumento urbanistico idoneo al rilascio del permesso di costruire, in mancanza dell'adozione del piano attuativo, ravvisandosi l'illegittimità del permesso di costruire rilasciato ai ricorrenti in violazione delle previsioni urbanistiche di cui all'art. 65 l. r. Calabria n. 19 del 2022, che ha stabilito l'obbligo per tutti i Comuni di dotarsi del piano strutturale comunale o associato, prevedendosi, nelle more, che i preesistenti strumenti di programmazione urbanistica mantenessero vigenza limitatamente alle sole zone omogenee A) e B), estendendo, invece, a tutti gli altri suoli la destinazione agricola, secondo la disciplina dettata dagli artt. 50, 51 e 52 dell'indicata legge regionale.

7. Ciò posto, il Tribunale cautelare, con una valutazione che certamente non può dirsi apparente, ha disatteso la prospettazione del consulente, non potendosi estendere la portata dei piani attuativi già precedentemente adottati in virtù di lottizzazione di suoli limitrofi ad aree allo stato non interessate dalla lottizzazione

in difetto di un programma strutturale associato che non è stato ancora definitivamente approvato, di talché – ad eccezione delle zone A) e B) già lottizzate – sino all’approvazione di detto piano vale la previsione della estensione della zona agricola, che consentivano la realizzazione di una volumetria di 559,50 mc., di gran lunga inferiore di quella riportata nel progetto.

8. In ogni caso, l’interpretazione dell’art. 24 l. r. Calabria n. 19 del 2022 propugnata dal ricorrente si pone in contrasto non solo con quanto prevede la legislazione nazionale, ma anche con il dettato dell’art. 65 della stessa legge regionale, laddove si afferma che, assieme all’efficacia dei Piani regolatori per le zone omogenee A e B, è fatta salva anche quella delle previsioni contenute nei piani di attuazione (o di lottizzazione) approvati negli ambiti territoriali comunque denominati: se fosse vero che in un qualsiasi “comprensorio” (non ricadente in zona A e B), per il solo fatto di essere già stato interessato da una qualche precedente edificazione e di essere munito anche solo da una minima opera di urbanizzazione, non vi sarebbe necessità di preventiva approvazione del PAU potendo l’attività edilizia svilupparsi mediante diretto rilascio del permesso di costruire, non vi sarebbe stata allora alcuna necessità logica di prevedere la salvaguardia dell’efficacia delle previsioni dei piani attuativi (o di lottizzazione) eventualmente esistenti.

Risulta chiaro che il significato da attribuire alla disposizione invocata è nel senso che il PAU non costituisce presupposto nei soli casi in cui la nuova edificazione si inserisce in un contesto, nel quale l’obbligo della pianificazione attuativa non trova ragione logica e giudica per il semplice motivo che le opere di urbanizzazione esistenti sono sufficienti in un rapporto di proporzionalità fra i bisogni degli abitanti già insediati e da insediare e la quantità e qualità degli impianti urbanizzati già disponibili destinati a soddisfarli.

Deve perciò ribadirsi che è configurabile il reato di lottizzazione abusiva anche nel caso di interventi realizzati, in difetto di uno strumento pianificatorio di dettaglio, in zone già urbanizzate o parzialmente urbanizzate, purché di consistenza e complessità tali da costituire una notevole trasformazione del territorio, inammissibile in mancanza di un piano per la realizzazione degli interventi infrastrutturali, che garantisca il raccordo della nuova edificazione a quella preesistente (Sez. 3, n. 36616 del 07/06/2019, Moretti, Rv. 277614-02; Sez. 3, n. 6629 del 07/01/2014, p.m. in c. Giannatasio, Rv. 258932).

In definitiva, per escludere la lottizzazione abusiva deve sussistere una situazione di completa e razionale urbanizzazione della zona, in presenza di opere urbanizzative primarie e secondarie almeno pari allo standard urbanistico minimo prescritto, tale da rendere del tutto superfluo un piano attuativo, situazione

certamente non ravvisabile nel caso di specie.

9. Il secondo motivo è manifestamente infondato.

Invero, il Tribunale ha ribadito la sussistenza del *periculum*, ravvisato nel fatto che le opere abusive, secondo la prospettazione accusatoria, sono ancora in corso di realizzazione, in ciò facendo corretta applicazione del principio, qui da confermare, secondo cui l'esigenza di impedire la prosecuzione dei lavori di edificazione di un immobile abusivo ancora in corso è, di per sé, condizione sufficiente per disporre e mantenere il sequestro preventivo del manufatto e dell'area ove esso insiste, indipendentemente dalla natura e dalla entità degli interventi ancora da eseguire per ultimarlo (Sez. 3, n. 49220 del 06/11/2014, Santovito, Rv. 261215; Sez. 3, n. 38216 del 28/09/2011, p.m. in c. Mastrantonio, Rv. 251302).

10. Essendo i ricorsi inammissibili e, a norma dell'art. 616 cod. proc. pen., non ravvisandosi assenza di colpa nella determinazione della causa di inammissibilità (Corte Cost. sent. n. 186 del 13/06/2000), alla condanna dei ricorrenti al pagamento delle spese del procedimento consegue quella al pagamento della sanzione pecuniaria nella misura, ritenuta equa, indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Dichiara inammissibili i ricorsi e condanna i ricorrenti al pagamento delle spese processuali e della somma di Euro 3.000,00 in favore della Cassa delle Ammende.

Così deciso il 09/05/2024.

