

# LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE  
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE  
ISSN 2612-2103



## NUMERO 3\2020

- Lottizzazione abusiva: l'accertamento della condotta e del momento di consumazione del reato nella giurisprudenza di legittimità di L. RAMACCI
- La responsabilità "condivisa" dei soggetti che effettuano la gestione dei rifiuti di V. PAONE
- Natura ibrida della confisca e finalità riparatoria della confisca ambientale di G. NUARA
- L'obbligo di vigilanza in capo al soggetto delegante nell'ambito della delega di funzioni in materia ambientale di C. MELZI D'ERIL e A. NASCIMBENI
- La "semplificazione" degli interventi di conservazione del patrimonio edilizio esistente di A. ACETO
- Il controllo sulle trasformazioni non permanenti del territorio alla luce delle modifiche apportate dal decreto-legge semplificazioni di G. F. REYNAUD



**LOTTIZZAZIONE ABUSIVA: L'ACCERTAMENTO DELLA  
CONDOTTA E DEL MOMENTO DI CONSUMAZIONE DEL REATO  
NELLA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ**

**UNLAWFUL SITE DEVELOPMENT: ASCERTAINMENT OF THE  
CONDUCT AND OF THE MOMENT OF PERPETRATION OF THE CRIME  
IN THE SUPREME COURT CASE LAW**

**di Luca RAMACCI**

**Abstract.** Dopo la sentenza n.13539\2020 delle Sezioni Unite assumono rilievo particolare, nel giudizio di primo grado, ai fini della possibile confisca anche in caso di prescrizione del reato, l'accertamento delle modalità di esecuzione del reato di lottizzazione abusiva nelle sue varie forme e del momento consumativo del reato. Il presente lavoro analizza la giurisprudenza della Corte di cassazione in tema e la sua possibile incidenza nel prossimo futuro.

**Abstract.** Following decision no. 13539\2020 of the Joint Chambers of the Supreme Court, it is particularly important - in the first instance proceedings - to ascertain how and when the crime of unlawful site development in its various forms was perpetrated, for the purposes of a possible confiscation even if the crime is statute-barred. This work analyses the case law of the Supreme Court dealing with this issue and its possible impact in the near future.

**Parole chiave:** lottizzazione abusiva, prescrizione del reato, accertamento della condotta, consumazione del reato

**Key Words:** unlawful site development, statute of limitation, ascertainment of the conduct, moment of perpetration of the crime



**SOMMARIO:1. Le Sezioni Unite e la confisca delle aree abusivamente lottizzate. - 2. La struttura del reato di lottizzazione abusiva. - 3. L'accertamento dell'attività lottizzatoria - 4. La consumazione del reato di lottizzazione abusiva**

## **1. Le Sezioni Unite e la confisca delle aree abusivamente lottizzate**

Una recente decisione delle Sezioni Unite penali della Corte di cassazione<sup>1</sup> ha, come è noto, posto un punto fermo sulla dibattuta questione della lottizzazione abusiva e della confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente realizzate in caso di proscioglimento per intervenuta prescrizione, argomento che ha occupato ripetutamente non soltanto il giudice di legittimità, ma anche la Corte costituzionale e la Corte EDU<sup>2</sup>.

Con la sentenza si è infatti riconosciuta la possibilità di disporre la confisca prevista dall'art. 44 del d.P.R. n. 380/2001 anche in caso di prescrizione del reato, a condizione, però, che sia stata accertata la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell'ambito di un giudizio che abbia assicurato il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati, precisando, tuttavia, che una volta intervenuta la prescrizione, trova applicazione quanto disposto dall'art. 129 cod. proc. pen., sicché il giudizio non può proseguire al solo fine di compiere quell'accertamento. Viene poi ulteriormente chiarito che, in caso di declaratoria di estinzione per prescrizione del reato di lottizzazione abusiva, il giudice di appello e la Corte di cassazione sono tenuti, in applicazione dell'art. 578-bis cod. proc. pen., a decidere sull'impugnazione agli effetti della confisca.

---

1 Cass. Sez. U. n. 13539 del 30/1/2020, Perroni commentata, in questa Rivista, n. 2/2020, p. 89 da M. PIERDONATI, Confisca urbanistica e prescrizione del reato di lottizzazione abusiva. Dal consolidamento della condanna "in senso sostanziale" all'interpretazione estensiva dell'art. 578-bis c.p.p., nonché da A. QUATTROCCHI, Le Sezioni unite su confisca urbanistica e poteri del giudice dell'impugnazione in ipotesi di prescrizione del reato di lottizzazione abusiva: tra i punti fermi, permane insoluto il nodo della proporzionalità della misura in Sistema Penale, n. 7/2020, p. 199; A. BASSI, Confisca urbanistica e prescrizione del reato: le Sezioni unite aggiungono un nuovo tassello alla disciplina processuale della materia, ibid., n. 5/2020, pag. 285; E. ADDANTE e A. DELLO RUSSO, Prescrizione e confisca dei suoli abusivamente lottizzati: l'intervento delle Sezioni unite sembra ristabilire gli equilibri costituzionali in Arch. Pen., n. 2/2020; A. SCARCELLA, Vietato proseguire il giudizio per la confisca urbanistica se l'illecito lottizzatorio è prescritto in Urb. e App., n. 4/2020, p. 545. V. Anche F. E. MANFRIN Confisca urbanistica in caso di prescrizione del reato e poteri dell'autorità amministrativa in Sistema Penale, n. 9/2020, pag. 5.

2 Una dettagliata ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale antecedente all'intervento delle Sezioni Unite è rinvenibile in Cass. Sez. 3, n. 8350 del 23/1/2019, Alessandrini, commentata in questa Rivista, n. 2/2019, p. 94 da M. MONTORSI, Confisca disposta in assenza di condanna formale e tutela dei terzi: un'interessante interpretazione convenzionalmente orientata, con qualche spunto per il futuro; in Cass. Pen., n. 1/2020, p. 190 da C. PEDULLÀ Natura "penale" della confisca urbanistica e tutela dell'ente in sede esecutiva ed in Arc. Pen., n. 1/2019 da A. DELLO RUSSO Prescrizione e confisca dei suoli abusivamente lottizzati: non è necessaria una sentenza di condanna, neppure in primo grado?. Occorre precisare che non tutte le conclusioni cui perviene la sentenza Alessandrini hanno trovato conferma nella successiva pronuncia delle Sezioni Unite.



Nel pervenire a tali conclusioni, le Sezioni Unite hanno ribadito che, richiedendosi per la confisca, nel caso della lottizzazione, il solo accertamento del reato, si può prescindere da una condanna “formale” e fondare l’ablazione *“su un accertamento del fatto che, pur assumendo le forme esteriori di una pronuncia di proscioglimento, equivale, in forza della sua necessaria latitudine (estesa alla verifica, oltre che dell'elemento oggettivo, anche dell'esistenza di profili quantomeno di colpa sotto l'aspetto dell'imprudenza, della negligenza e del difetto di vigilanza) e delle sue modalità di formazione (caratterizzate da un giudizio che assicuri il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati), ad una pronuncia di condanna come tale rispettosa ad un tempo dei principi del giusto processo e dei principi convenzionali, proprio come riconosciuto, da ultimo, anche dalla Corte EDU”*<sup>3</sup>.

Attraverso un articolato ragionamento, le Sezioni Unite pervengono poi alla conclusione che il giudice di primo grado può disporre la confisca solo ove, anteriormente al momento di maturazione della prescrizione, sia stato comunque già accertato, nel contraddittorio delle parti, il fatto di lottizzazione nelle sue componenti oggettive e soggettive<sup>4</sup>. Viene dunque esclusa la necessità di una sentenza di condanna, anche in primo grado.

Quanto appena ricordato, allo scopo di introdurre le considerazioni che seguono, rappresenta, ovviamente, una sintesi, non esaustiva, della pronuncia delle Sezioni Unite, che va quindi letta nella sua interezza per coglierne il senso e la portata, non volendosi incorrere nel deprecabile ed abusato sistema di estrapolare singoli periodi di una sentenza offrendone una lettura isolata dal generale contesto, che ne stravolge il senso.

Il richiamo effettuato, è anche il caso di precisarlo, non tiene conto neppure delle ulteriori, rilevanti questioni, anche di natura processuale, affrontate nella sentenza richiamata, la quale, peraltro, come rilevato in dottrina, ne lascia ancora aperte altre, comunque risolvibili alla luce dei principi di diritto affermati<sup>5</sup>.

Se, dunque, la confisca prevista dal d.P.R. 380/2001 per la lottizzazione abusiva può essere disposta anche a reato prescritto a condizione che la sussistenza del fatto sia stata già accertata, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell'ambito di un giudizio ove sia stato assicurato il pieno contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati, fermo restando l’insormontabile ostacolo posto dell’art. 129, comma 1 cod. proc. pen., resta da chiarire non soltanto in cosa debba materialmente concretarsi l’accertamento richiesto<sup>6</sup>, ma anche tener presente la multiforme struttura del reato di lottizzazione abusiva e le conseguenti diverse modalità di individuazione del momento consumativo del reato, determinante ai fini del calcolo della prescrizione.

---

3 Par. 4.3 della sentenza.

4 Par. 7.6.

5 SCARCELLA, cit., p. 568, ad esempio, si interroga su quale dovrebbe essere il comportamento del giudice dell’impugnazione quando il termine di prescrizione matura al suo cospetto.

6 Assume evidentemente rilievo, a tale proposito, il giudizio ordinario, poiché la scelta (invero assai improbabile) di altre soluzioni da parte dell’imputato, quali il giudizio abbreviato, determinando l’utilizzabilità di tutti gli atti legittimamente acquisiti nel fascicolo del pubblico ministero, consente al giudice una completa valutazione circa la sussistenza del fatto.



## 2. La struttura del reato di lottizzazione abusiva

Il bene giuridico protetto dall'art. 30 del d.P.R. 380/01, secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, va individuato nella necessità di salvaguardare la potestà programmatica della pubblica amministrazione, nonché la connessa funzione di controllo, posta a garanzia dell'ordinata pianificazione urbanistica, del corretto uso del territorio e della sostenibilità dell'espansione abitativa in rapporto agli standard apprestabili<sup>7</sup>.

Sulla base di tale assunto e della descrizione contenuta nella citata disposizione sono state quindi individuate le tre ben note diverse forme di lottizzazione: *cartolare*, *materiale* e *mista* che si concretano, la prima, nel frazionamento e la vendita, o altri atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche, (dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, numero, ubicazione, eventuale previsione di opere di urbanizzazione) e per la tipologia di acquirenti, evidenzino la destinazione a scopo edificatorio; la seconda mediante 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; la terza nella contestuale presenza di attività tipica delle due precedenti.

Le caratteristiche appena sintetizzate rendono immediatamente evidente come la condotta lottizzatoria possa estrinsecarsi con modalità e tempi differenti non soltanto a causa della tipologia dell'intervento lottizzatorio, ma anche in relazione al ruolo svolto dai vari soggetti coinvolti, il che implica che l'accertamento del fatto cui si riferiscono le Sezioni Unite e la verifica della maturazione del termine massimo di prescrizione richiedono un controllo specifico e non superficiale da parte del giudice del merito.

Guardando, infatti, alla lottizzazione materiale, si osserva come, nel tempo, la giurisprudenza, amministrativa e di legittimità, considerando la genericità del termine "opere" contenuto nell'art. 30, d.P.R. 380/2001, l'abbia ritenuta configurabile con riferimento a qualsiasi intervento edilizio o di urbanizzazione atto a stravolgere l'assetto originario del territorio rendendone impraticabile la programmazione, dando vita, così, ad una nutrita casistica, nella quale rientrano, ad esempio, le recinzioni o i picchettamenti e una strada finalizzata a fornire un accesso a singoli lotti<sup>8</sup>; la costruzione di cordoli in cemento per la delimitazione del terreno di pertinenza di ciascun immobile costituito da roulotte prefabbricate<sup>9</sup>; l'esecuzione, all'interno di un campeggio autorizzato, di opere edilizie e l'installazione di roulotte posizionate stabilmente a terra<sup>10</sup>; la realizzazione un parcheggio

---

<sup>7</sup> Così, da ultimo, [Cons. di Stato, Sez. 4, n. 4772 del 30/6/2020](#). V. anche [Cons. di Stato, Sez. 6, n. 3416 del 1/3/2018](#) ed altre prec. conf.

<sup>8</sup> [TAR Campania \(NA\), Sez. 2, n. 1169 del 27/2/2009](#).

<sup>9</sup> [Cass. Sez. 3, n. 3481 del 18/12/2008, \(dep. 2009\), Guttà](#).

<sup>10</sup> [Cass. Sez. 3, n. 4974 del 17/12/2007 \(dep. 2008\), Spaccialbelli](#); [Cass. Sez. 3, n. 4129 del 18/12/2012 \(dep. 2013\), Brau](#); [Cass. Sez. 3, n. 41479 del 24/9/2013, Valle](#); [Cass. Sez. 3, n. 52827 del 4 maggio 2017, Grando](#).



per automezzi pesanti<sup>11</sup>; la edificazione di un impianto industriale e di altri manufatti con diversa destinazione<sup>12</sup>; la realizzazione di impianti fotovoltaici<sup>13</sup> e la modifica della originaria destinazione d'uso degli edifici<sup>14</sup>.

Per ciò che concerne, invece, la lottizzazione negoziale, essa è ravvisabile in presenza di situazioni che la giurisprudenza amministrativa e penale indicano come elementi indiziari, indicativi di un'attività finalizzata alla trasformazione del suolo per fini edificatori<sup>15</sup>, quali, ad esempio, l'idoneità dei lotti all'edificazione, tenendo conto della loro superficie; la previsione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria in sede di frazionamento; la vicinanza dei lotti all'aggregato urbano e ad aree già edificate; il prezzo corrisposto per l'acquisto del lotto; le qualità personali dell'acquirente<sup>16</sup>; il frazionamento lotti talmente piccoli da non poter essere utilizzabili per l'esercizio dell'agricoltura<sup>17</sup>.

Gli arresti giurisprudenziali richiamati ed altri precedenti e successivi hanno, in definitiva, delineato ulteriormente l'attività lottizzatoria estendendone notevolmente l'ambito, tanto da farvi sostanzialmente rientrare ogni intervento capace di comportare una trasformazione dell'originario assetto di una zona non urbanizzata o non sufficientemente urbanizzata, oltre a qualsiasi attività comunque non prevista o diversa da quella programmata, anche indipendentemente dal fatto che la trasformazione avvenga mediante l'esecuzione di opere singolarmente autorizzate o in presenza di un'autorizzazione a lottizzare, quando l'attività posta in essere si pone in difformità dal titolo abilitativo o quando questo è rilasciato in contrasto con la normativa di settore e gli strumenti urbanistici<sup>18</sup>.

Senza entrare ulteriormente nel dettaglio di tale attività definitoria, va anche ricordato come la lottizzazione abusiva sia stata ulteriormente qualificata come reato a forma libera, del quale è altresì pacifica la natura di reato di pericolo, essendosi sostenuto che la sua lesività non può restare confinata nella sola trasformazione effettiva del territorio, dovendo, al contrario, essere riferita alla potenzialità di tale trasformazione intesa come il pericolo di una urbanizzazione non prevista o diversa da quella programmata<sup>19</sup>.

---

11 [Cass. Sez. 3, n. 20390 del 7/4/2004, Casarin.](#)

12 [Cass. Sez. 3, n. 44908 del 25/10/2012, Delle Foglie.](#)

13 [Cass. Sez. 3, n. 15988 del 8/4/2013, Rubino.](#) Conf. Cass. Sez. 3, n. 363 del 11/9/2019 (dep. 2020), Caforio.

14 [Cass. Sez. 3, n. 22038 del 11/4/2019, Tosi](#); [Cass. Sez. 3 n. 38799 del 16/9/2015, De Paola](#) ed altre prec. conf.

15 V., ad es., da ultimo, [Cons. di Stato, Sez. 2, n. 4772 del 30/6/2020.](#)

16 Gli esempi sono contenuti in [Cass. Sez. 3, n. 27739 del 6/6/2008, Berloni](#). V. anche, sul tema delle qualità personali dell'acquirente, tra le più recenti, [Cass. Sez. 3, n. 39339 del 9/7/2018, Ribezo](#); [Cass. Sez. 3, n. 57914 del 28/9/2017, Di Palma e altri](#); [Cass. Sez. 3, n. 15605 del 31/3/2011, Manco e altri](#).

17 [Cass. Sez. 3, n. 15643 del 12/3/2008, Malenotti.](#)

18 Le Sezioni Unite (Cass. Sez. U., n. 5115 del 28/11/2001, Spiga, edita in Cass. Pen., n. 6\2002, pag. 2027, con nota di M. GAMBARDELLA *Lottizzazione abusiva e disapplicazione dell'autorizzazione amministrativa*) qualificano infatti la lottizzazione come reato a consumazione alternativa. In senso conforme, più recentemente, Cass. Sez. 3, n. 33051 del 10/5/2017, Puglisi.

19 V. tra le più recenti, Cass. Sez. 2, n. 22961 del 29/3/2017, De Vigili; [Cass. Sez. 3, n. 37383 del 16/7/2013, Desimine](#).



### 3. L'accertamento dell'attività lottizzatoria

Considerato, dunque, lo sbarramento opposto dalla inevitabile applicazione dell'art. 129 cod. proc. pen. a prescrizione ormai maturata, l'accertamento dell'attività lottizzatoria diviene determinante ai fini dell'applicazione della confisca.

Come si è già detto in precedenza, tale accertamento, da effettuarsi in contraddittorio, deve riguardare tanto il profilo oggettivo che quello soggettivo della condotta, come ribadito dalle Sezioni Unite in accordo con quanto in precedenza affermato, alla luce della sentenza "Varvara"<sup>20</sup> della Corte EDU e, prima della successiva decisione della Grande Camera nella causa "G.I.E.M. contro Italia"<sup>21</sup>, dalla Corte costituzionale<sup>22</sup>.

Delle indicazioni del giudice delle leggi aveva poi tenuto conto anche la giurisprudenza di legittimità, la quale, già dopo la nota sentenza "Sud Fondi"<sup>23</sup> dei giudici di Strasburgo, che aveva preceduto le due appena menzionate, aveva ritenuto comunque applicabile la confisca in caso di prescrizione del reato di lottizzazione abusiva, ritenendo sufficiente l'accertamento giudiziale della contravvenzione sotto il profilo sia oggettivo che soggettivo e non necessaria una pronuncia di condanna<sup>24</sup>.

In particolare, la Corte di cassazione, dopo l'intervento della Corte costituzionale, aveva ribadito i principi precedentemente espressi<sup>25</sup>, anche se dal tenore delle motivazioni, considerati anche i limiti di cognizione del giudice di legittimità, non è sempre possibile rinvenire indicazioni sulle effettive modalità con le quali, nel giudizio di merito, era stata in concreto accertata la sussistenza della lottizzazione abusiva, sebbene, in un caso, si è ad esempio ritenuta dimostrata la sussistenza della lottizzazione sulla base di un verbale di accertamento dei luoghi redatto dalla polizia giudiziaria e di un decreto di sequestro preventivo del G.I.P., dai quali emergeva che l'intervento edilizio era stato

---

<sup>20</sup> [Corte EDU, Sez. 2, 29/10/2013, Varvara c. Italia.](#)

<sup>21</sup> [Corte EDU, Grande Camera, 28/6/2018, G.I.E.M. s.r.l. e altri contro Italia.](#)

<sup>22</sup> [Corte costituzionale sent. n. 49 del 26/3/2015](#). Tra i molti commenti si vedano, V. MANES, *La "confisca senza condanna" al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza* in Cass. Pen. n. 6\2015 pag. 2195; F. VIGANÒ, *La Consulta e la tela di Penelope, Osservazioni a primissima lettura su Corte cost., sent. 26 marzo 2015, n.49, Pres. Criscuolo, Red. Lattanzi, in materia di confisca di terreni abusivamente lottizzati e proscioglimento per prescrizione*, in Dir. Pen. Cont. n. 2\2015, p. 339. Altri commenti, non sempre adesivi, sono reperibili su [ConsultaOnline](#). [Corte costituzionale ord. n. 187 del 23/7/2015.](#)

<sup>23</sup> [Corte EDU, Sez. 2, 10/5/2012, Sud Fondi S.r.l. e altri c. Italia.](#)

<sup>24</sup> Si vedano, ad es., [Cass. Sez. 3, n. 21188 del 30/4/2009, Casasanta e altri](#) nella quale la Corte richiama i principi già affermati nelle precedenti pronunce: [Cass. Sez. 3 n. 17865 del 17/3/2009, Quarta ed altre](#) [Cass. Sez. 3 n.37472 del 26/6/2008, Belloi ed altri](#); [Cass. Sez. 3, n. 39078 del 13/7/2009, Apponi e altri](#); [Cass. Sez. 3, n. 17066 del 4/2/2013, Volpe e altri](#), in Urb. e App. n. 7\2013, p.862 con nota di A. SCARCELLA *Confisca legittima degli immobili abusivamente lottizzati in base alla giurisprudenza CEDU, se sono presenti elementi di colpa* ed in Cass. Pen., n. 10\2014, p. 3380 con nota di C. LIVERANI *La confisca urbanistica tra legalità penale e principio di colpevolezza ex art. 7 CEDU.*

<sup>25</sup> Cass. Sez. 3, n. 15888 del 8/4/2015, Sannella e altro; Cass. Sez. 4, n. 31239 del 23/6/2015, Giallombardo; Cass. Sez. 3, n. 33051 del 10/5/2017, P.G. e altri in proc. Puglisi e altri; Cass. Sez. 3, n. 53692 del 13/7/2017, Martino in Dir. Pen. e Proc., n. 6/2018, p. 785 con nota di M. PASCOTTO, *Confisca e prescrizione del reato di lottizzazione abusiva: i soliti nodi giurisprudenziali e i pericoli per la presunzione di innocenza*; Sez. 3, n. 43630 del 25/6/2018, Tammaro.



realizzato in una zona destinata (come da certificato di destinazione urbanistica in atti) a verde agricolo con preclusione di edificabilità<sup>26</sup>.

In più recenti occasioni<sup>27</sup>, tuttavia, la Corte di cassazione è giunta a diverse conclusioni, ritenendo non sufficienti, ai fini dell'accertamento della lottizzazione abusiva, i contenuti del sequestro disposto dal G.I.P., dei verbali di ispezione dei luoghi effettuata nel corso delle indagini preliminari ed i rilievi fotografici allegati.

In queste decisioni, riguardanti la medesima vicenda - trattandosi di un procedimento ove si erano registrati plurimi rinvii delle udienze, all'esito dei quali il giudice del merito, senza il compimento di alcuna attività ed in assenza di interlocuzione tra le parti, non aveva potuto fare altro che rilevare la prescrizione del reato - il ricorso del pubblico ministero è stato ritenuto inammissibile per genericità dei motivi, non avendo questi specificato quale fosse l'immediata valenza probatoria degli atti irripetibili contenuti nel fascicolo del dibattimento, semplicemente menzionati senza alcuna allegazione, ritenuti privi di forza cogente e, comunque, inutilizzabili per la mancata instaurazione del contraddittorio tra le parti.

Le decisioni appena richiamate non consentono, tuttavia, di individuare con chiarezza di quali elementi di valutazione il giudice del merito possa disporre e fare uso al fine di ritenere adeguatamente accertato l'evento lottizzatorio e disporre la confisca contestualmente alla declaratoria di estinzione del reato per prescrizione.

Mancano invero, nel caso della sentenza Sannella (Cass. Sez. 3, n. 15888 del 8/4/2015), riferimenti puntuali all'accertamento ed ai contenuti dei dati probatori valutati dal giudice del merito, mentre, nel caso della sentenza Bogni (Cass. Sez. 3, n. 14005 del 4/12/2018, dep. 2019) e delle altre riguardanti il medesimo caso, la declaratoria di inammissibilità del ricorso era fondata proprio sulla genericità delle censure con le quali si lamentava il mancato apprezzamento, da parte del Tribunale, degli elementi disponibili.

Una maggiore precisione, peraltro, non era a quel tempo neppure necessaria, considerate le molte pronunce<sup>28</sup>, le cui conclusioni sono state solo successivamente smentite dalle Sezioni Unite, che ritenevano del tutto conforme alle indicazioni della Corte di Strasburgo ed alla giurisprudenza costituzionale la prosecuzione del processo anche dopo la maturazione della prescrizione e la conseguente acquisizione delle prove per pervenire all'accertamento della lottizzazione necessario per ordinare la confisca.

Si tratta, dunque, di un aspetto che dovrà essere necessariamente approfondito, considerando che le stesse Sezioni Unite, come si è ricordato in precedenza, hanno espressamente preso in esame la situazione che si potrebbe prospettare nel corso del giudizio di primo grado, ritenendo esplicitamente non necessaria una sentenza di condanna e facendo riferimento all'accertamento, da

---

26 Cass. Sez. 3, n. 15888 del 8/4/2015, Sannella e altro, cit.

27 Cass. Sez. 3, n. 14005 del 4/12/2018 (dep. 2019), PM in proc. Bogni. In senso conforme, in relazione alla medesima vicenda, Cass. Sez. 3, n. 42513 del 16/5/2019, PM in proc. Spina; Cass. Sez. 3, n. 42126 del 16/5/2019, PM in proc. Marogna; Cass. Sez. 3, n. 36630 del 11/7/2019, PM in proc. Fontana; Cass. Sez. 3, n. 22034 del 11/4/2019 PM in proc. Pintore.

28 I cui estremi sono rinvenibili nella motivazione della sentenza Perroni delle SS.UU.



effettuarsi in contraddittorio, antecedentemente alla declaratoria di prescrizione del reato, non escludendo affatto, quindi, che il giudice del merito possa avere acquisito, fino a quel fatidico momento, elementi fattuali indicativi della sussistenza dell'evento lottizzatorio.

Che una simile evenienza possa verificarsi, peraltro, è del tutto evidente, essendo certamente possibile che i termini di prescrizione vengano a maturazione quando l'istruzione dibattimentale sia conclusa o, se ancora in corso, abbia comunque consentito l'acquisizione di sufficienti elementi di valutazione, sulla base dei quali il giudice può accertare la sussistenza della lottizzazione abusiva e, conseguentemente, ordinare la confisca<sup>29</sup>.

Va inoltre considerato come, di regola, l'accertamento della lottizzazione abusiva, proprio in ragione delle modalità di consumazione del reato, si fonda, sostanzialmente, su base documentale, come è del tutto evidente riguardo alla lottizzazione cartolare, ove rilevano prevalentemente gli atti mediante i quali si è proceduto al frazionamento, alla vendita o alla cessione dei lotti, dovendosi considerare, quanto alla lottizzazione materiale, che in questo caso risultano determinanti, in particolare, lo stato dei luoghi, la destinazione urbanistica e gli eventuali titoli abilitativi rilasciati, dati fattuali, questi, anch'essi ricavabili da documenti, tra i quali, come è noto, rientrano anche i rilievi fotografici o satellitari<sup>30</sup>.

Possono altresì assumere rilevanza gli atti irripetibili compiuti dalla polizia giudiziaria ed inseriti nel fascicolo del dibattimento ai sensi dell'art. 431, comma 1, lett. b) cod. proc. pen.<sup>31</sup>, nonché gli atti irripetibili compiuti dal pubblico ministero o dal difensore o altri atti per i quali è previsto l'inserimento *ab origine* nel fascicolo del dibattimento, ovvero quelli eventualmente inseriti sull'accordo delle parti.

Va comunque considerato che l'apprezzamento da parte del giudice del merito non può prescindere dal necessario contraddittorio e l'interlocuzione dei soggetti interessati e che, come già detto, la

---

29 È evidente che, sulla base degli elementi raccolti, il giudice ben potrà pronunciare anche una sentenza assolutoria a norma dell'art. 129, comma secondo, cod. proc. pen. quando emergano dagli atti, in modo assolutamente non contestabile, le circostanze idonee ad escludere l'esistenza del fatto, la commissione del medesimo da parte dell'imputato e la sua rilevanza penale (cfr. Sez. U, n. 35490 del 28/05/2009, Tettamanti).

30 [Cass. Sez. 3, n. 48178 del 15/9/2017, Bezziccheri e altri](#) ha riconosciuto i fotogrammi scaricati dal sito internet "Google Earth" quali prove documentali pienamente utilizzabili ai sensi dell'articolo 234, comma 1, cod. proc. pen. o 189 cod. proc. pen., in quanto rappresentativi di fatti, persone o cose. Conf. Cass. Sez. 7 n. 1140 del 22/11/2019 (dep. 2020), Tafuro, non massimata. Sui rilievi satellitari in genere e la loro utilizzabilità, v. Cass. Sez. 5, n. 7585 del 11/1/2011, Imperato, la quale richiama, a sua volta, i precedenti in tema di utilizzabilità dei rilievi fotografici aerei (Cass. Sez. 3, n. 11116 del 15/6/1999, Finocchiaro; [Cass. Sez. 3, n. 19968 del 16/4/2008, Milazzo](#)). La rilevanza quale documento di tali rilievi fotografici è stata riconosciuta anche da Cass. Sez. 5, n. 8736 del 16/1/2018, P.C. in proc. Guarino, ove peraltro viene specificato che, in tema di prova documentale, il documento legittimamente acquisito in copia è soggetto alla libera valutazione da parte del giudice, assumendo valore probatorio, anche se privo di certificazione ufficiale di conformità e pur se l'imputato ne abbia disconosciuto il contenuto (conf. Sez. 2, n. 52017 del 21/11/2014, Lin Haihang).

31 Si veda, con riferimento alla relazione di servizio della polizia giudiziaria contenente la rappresentazione dello stato dei luoghi o la documentazione di un'attività osservata dal pubblico ufficiale soggetta a mutamento, Cass. Sez. 3, n. 26189 del 28/3/2019, C, che, previa analisi dei precedenti, la qualifica quale atto irripetibile e, quindi, acquisibile al fascicolo per il dibattimento, distinguendola dalla relazione contenente la mera rappresentazione di fatti svoltisi davanti all'ufficiale di polizia giudiziaria o consistente nella documentazione di acquisizione di una notizia di reato o nella descrizione dello svolgimento delle indagini.



maturazione della prescrizione può essere rilevata in momenti diversi, anche ad istruzione dibattimentale completa o avanzata in uno stato tale da consentire, sulla base degli elementi fino a quel momento raccolti, di pervenire ad una decisione.

Resta inoltre fermo l'obbligo del giudice, in tutti questi casi, di dare adeguatamente conto, in motivazione, dell'avvenuta valutazione delle prove in contraddittorio e delle ragioni della decisione, attraverso un percorso argomentativo indicativo del rispetto dei canoni interpretativi offerti dalle Sezioni Unite.

Si tratta, è evidente, di un terreno sinora del tutto inesplorato, attraverso il quale i giudici del merito dovranno necessariamente orientarsi trovando soluzioni adeguate al caso specifico.

#### 4. La consumazione del reato di lottizzazione abusiva

Occorre inoltre considerare che un ulteriore fattore variabile è rappresentato dalla individuazione del momento consumativo della lottizzazione e l'accertamento, conseguente, dello spirare del termine massimo di prescrizione<sup>32</sup>.

Come si è già detto, la lottizzazione abusiva, secondo la giurisprudenza di legittimità, è stata da tempo qualificata, superando i precedenti indirizzi interpretativi, come reato a forma libera, permanente e progressivo nell'evento<sup>33</sup>.

La permanenza rende peraltro possibile la contestazione c.d. aperta da parte del pubblico ministero, caratterizzata, come è noto, dalla indicazione nell'imputazione della sola data di inizio della consumazione o quella dell'accertamento e tale da consentire al giudice di valutare, senza che siano necessarie contestazioni suppletive, anche la condotta criminosa eventualmente posta in essere fino alla data della sentenza di primo grado<sup>34</sup>, anche se occorre ricordare che, in tali casi, non si è in presenza di una presunzione di colpevolezza, essendo comunque necessaria la verifica in concreto della protrazione della condotta criminosa<sup>35</sup>.

---

32 La questione riguarda, prevalentemente, il giudizio di primo grado, considerato quanto affermato dalle Sezioni Unite Perroni sul giudizio di impugnazione e tenuto conto che, per i fatti commessi dopo il 1° gennaio 2020, opera quanto attualmente disposto dall'art. 159, comma secondo cod. proc. pen., secondo cui *“il corso della prescrizione rimane altresì sospeso dalla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna”*.

33 Cass. Sez. U, n. 4708 del 27/3/1992, Fogliani, in motivazione. Da ultimo, v. Cass. Sez. 3, n. 14053 del 20/2/2018, Ammaturo; [Cass. Sez. 3, n. 24985 del 20/5/2015, Diturco](#); [Cass. Sez. 3, n. 12772 del 28/2/2012 Tallarini](#).

34 Cfr. Cass. Sez. 2, n. 20798 del 20/4/2016, P.G. in proc. Zagaria e altri.

35 Cass. Sez. 2, n. 23343 del 1/3/2016, Ariano e altri; Cass. Sez. 1, n. 39221 del 26/2/2014, P.G. in proc. Saputo e altro



Ciò che tuttavia ha maggiormente impegnato la giurisprudenza di legittimità è l'individuazione del momento in cui può ritenersi cessata la permanenza, assumendo rilievo, in tal caso, le diverse modalità con le quali l'attività lottizzatoria può essere portata a compimento.

Si è così affermato, in linea generale, che la permanenza dura sino a quando sussiste un'attività edificatoria, atteso che successivamente al frazionamento iniziale anche la condotta posteriore, ovvero l'esecuzione di opere di urbanizzazione o la realizzazione di singole costruzioni, protrae l'evento criminoso, attraverso la lesione del monopolio pubblico della programmazione urbanistica<sup>36</sup>.

Analogamente, si è stabilito che interrompono la permanenza il sequestro e la desistenza volontaria, da provare in maniera rigorosa, precisando che nell'ipotesi di concorso nel reato di lottizzazione abusiva mista il momento di cessazione della permanenza deve farsi coincidere per tutti gli acquirenti che hanno accettato il rischio derivante dalla violazione della volontà programmatica espressa dallo strumento urbanistico<sup>37</sup>, specificando poi che, per coloro che concorrono o cooperano nel reato, la consumazione coincide con il compimento dell'ultimo atto integrante la condotta illecita, che può consistere nella stipulazione di atti di trasferimento, nell'esecuzione di opere di urbanizzazione o nell'ultimazione dei manufatti che compongono l'insediamento,<sup>38</sup> con la conseguenza che, ai fini del calcolo del tempo necessario per la prescrizione, per il concorrente non è rilevante il momento in cui è stata tenuta la condotta di partecipazione, ma quello di consumazione del reato, che può intervenire anche a notevole distanza di tempo<sup>39</sup>.

Con riferimento specifico, invece, alla lottizzazione materiale, si è stabilito che la condotta lottizzatoria sussiste anche dopo il frazionamento o ad opere già eseguite, sul presupposto che queste attività, pur integrando la configurazione del reato, non esauriscono il percorso criminoso che si protrae con gli interventi successivi che incidono sull'assetto urbanistico, in quanto l'esecuzione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria compromette ulteriormente le scelte di destinazione e di uso del territorio riservate alla competenza pubblica<sup>40</sup>.

Richiamando inoltre le precedenti pronunce, si è posto in evidenza come la progressione che può caratterizzare l'attività lottizzatoria non esaurisca con l'iniziale trasformazione del territorio, l'aggressione al quale si protrae fintanto che perdurano condotte che compromettono la scelta di destinazione e di uso riservata alla competenza pubblica, tra le quali pacificamente rientrano, come si è detto, la realizzazione di nuovi interventi, anche di urbanizzazione e che risulta altrettanto evidente come assumano rilievo, a tal fine, non soltanto quelle condotte che si concretano nella realizzazione di interventi o che comunque aggravino lo stravolgimento dell'assetto attribuito al

---

36 [Cass. Sez. 3, n. 19732 del 26/4/2007, Monacelli.](#)

37 [Cass. Sez. 3, n. 37472 del 26/6/2008, Belloi e altri.](#)

38 [Cass. Sez. 3, n. 35968 del 14/7/2010, P.M. in proc. Rusani e altri.](#)

39 [Cass. Sez. 3, n. 48346 del 20/9/2017, Bortone e altri.](#) V. anche [Cass. Sez. 3 n. 18878 del 29/9/ 2017 \(dep. 2018\), Scandroglio.](#)

40 [Cass. Sez. 3, n. 36940 del 11/5/2005, Stiffi ed altri](#) in *Cass. Pen.*, n.11\2006, pag. 3745 con nota di A. TRIMBOLI *Brevi considerazioni sull'elemento soggettivo e la corresponsabilità dell'acquirente nel reato di lottizzazione abusiva.*



territorio dagli strumenti urbanistici, ma anche ogni altra condotta che tenda a consolidare le trasformazioni già attuate mediante modifiche, migliorie o integrazioni del preesistente<sup>41</sup>.

Per ciò che concerne, invece, la lottizzazione cartolare, sono stati presi in considerazione la diversa data di stipula dei contratti preliminari o di compravendita, anche se in epoca successiva al sequestro dei manufatti abusivi realizzati<sup>42</sup>.

Altro aspetto del quale la giurisprudenza si è occupata è quello della individuazione della consumazione del reato con riferimento ai singoli soggetti coinvolti, quando la condotta lottizzatoria risulta protratta per un arco di tempo particolarmente esteso.

In tale ipotesi, nello specificare che possono essere ascritte a tutti i partecipanti della lottizzazione le condotte poste in essere anche da terzi che danno corso ad interventi di urbanizzazione realizzati nell'interesse generale dei lotti, quali la realizzazione o il potenziamento di strade, fognature, altri servizi si è tuttavia chiarito che, qualora si tratti di interventi effettuati da terzi su lotti distinti da quello dell'indagato, deve distinguersi la posizione di coloro che hanno dato corso alla lottizzazione (venditore - lottizzatore) e quella di coloro che hanno successivamente partecipato come acquirenti di specifici lotti. Si è quindi considerato che, per i primi, sussistono profili di responsabilità che discendono dalle condotte poste in essere dai singoli acquirenti, così che la permanenza del reato per il venditore-lottizzatore cessa solo col cessare delle ultime condotte altrui o con il verificarsi di interventi esterni che incidono sul reato (sequestro preventivo, intervento dell'ente territoriale competente), mentre per i secondi, che non hanno dato causa alla lottizzazione nei termini fissati dall'art. 41 cod. pen., occorrerà di regola guardare alle condotte poste in essere dal singolo acquirente con riferimento al proprio lotto<sup>43</sup>.

Dalle richiamate decisioni emerge dunque chiaramente come la verifica della eventuale maturazione dei termini di prescrizione che il giudice è chiamato ad effettuare non è affatto semplice e deve tenere conto delle modalità di attuazione della condotta con riferimento a ciascun soggetto coinvolto, ben potendo detto termine scadere in tempi diversi, sicché non è da escludere a priori la possibilità di una specifica attività istruttoria in tal senso. L'accertamento della condotta posta in essere in concreto può, quindi, risultare assolutamente necessario, specie se non vi è accordo tra le parti, al fine di individuare il momento in cui è cessata la permanenza del reato ed all'esito di tale doveroso controllo potrebbe anche verificarsi il caso che sia stata raggiunta quella certezza sulla sussistenza della condotta lottizzatoria che giustifica la confisca secondo quanto stabilito dalle Sezioni Unite.

Deve infatti escludersi che la prescrizione, in situazioni così complesse, possa essere dichiarata, in assenza di dati obiettivi certi, né potrebbe altrimenti invocarsi l'applicazione del principio del *favor rei*, in base al quale, nel dubbio sulla data di decorrenza del termine di prescrizione, il momento iniziale va fissato in modo che risulti più favorevole all'imputato, poiché tale principio, come più

---

41 [Cass. Sez. III 8 ottobre 2013, n. 41479, Valle](#), cit. V. anche [Cass. Sez. 3, n. 44836 del 6/2/2018, Attolini](#), non massimata.

42 Cass. Sez. 3, n. 15289 del 25/2/2004, Iacovazzi.

43 [Cass. Sez. 3, n. 20671 del 20/3/2012, D'Alessandro](#). Conf. [Cass. Sez. 3, n. 18920 del 18/3/2014, Di Palma](#). V. anche [Cass. Sez. 3 n. 21714 del 3/5/2012, Mascia](#).



volte affermato dalla giurisprudenza di legittimità, opera solo in caso di incertezza assoluta sulla data di commissione del reato o, comunque, sull'inizio del termine di prescrizione, ma non quando sia possibile eliminare tale incertezza, anche se attraverso deduzioni logiche, del tutto ammissibili<sup>44</sup>.

Resta da osservare che l'accertamento richiesto dalle Sezioni Unite presuppone anche la verifica dell'elemento soggettivo del reato di lottizzazione abusiva, la cui individuazione non presenta attualmente particolari problemi, avendo da tempo la giurisprudenza abbandonato il risalente indirizzo secondo cui l'elemento soggettivo richiesto sarebbe il dolo, per pervenire all'attuale consolidato orientamento che ritiene sufficiente la colpa<sup>45</sup>.

Anche in questo caso, tuttavia, valgono le considerazioni precedenti sull'accertamento dell'elemento oggettivo del reato ed incidono anche le posizioni dei diversi soggetti coinvolti<sup>46</sup> e sarà compito del giudice verificare, sulla base di quanto a sua disposizione al momento in cui matura la prescrizione, se vi siano elementi sufficienti per ritenere accertata la lottizzazione anche sotto il profilo soggettivo.

---

<sup>44</sup> [Cass. Sez. 3, n. 4139 del 13/12/2017 \(dep. 2018\), Zizzi e altri](#); Cass. Sez. 3, n. 46467 del 16/6/2017, V; Cass. Sez. 3, n. 1182 del 17/10/2007 (dep. 2008), Cilia e altro.

<sup>45</sup> V. da ultimo, Sez. 3, n. 15205 del 15/11/2019 (dep. 2020), Capuano; [Cass. Sez. 3, n. 38799 del 16/9/2015, De Paola](#)

<sup>46</sup> La giurisprudenza ha individuato, quali possibili responsabili, non soltanto il proprietario dell'area e gli esecutori materiali dell'intervento lottizzatorio, avendo preso in considerazione, ad esempio, anche il venditore dei lotti, il mediatore, l'acquirente ed il sub-acquirente dei lotti, il notaio rogante i singoli atti di vendita, il funzionario comunale ed il professionista che opera il frazionamento.