



Corso

*Che c'è di nuovo in tema di edilizia e urbanistica? La lottizzazione abusiva*

**La lottizzazione abusiva fra controllo sociale ed equilibrio dogmatico  
(quando l'impudenza genera imprudenza)**

Vincenzo Muscatiello

Università di Bari

**Appunti di riflessione**

## 1. Il modello contravvenzionale.

Faccio un passo indietro. Anche qui una piccola impudenza, a Voi questa volta, della quale mi scuso, l'impudenza per una domanda alla quale il passo indietro vuole dare risposta. Cos'è un reato contravvenzionale? O per meglio chiedere, quando e perché il sistema si affida ad un reato contravvenzionale piuttosto che ad un illecito amministrativo o a un illecito di forma delittuosa. La teoria dei delitti nani, il criterio meta positivo, la stima ontologica del bene non aiutano il riconoscimento del fatto contravvenzionale o delittuoso, per il quale il sistema si affida al criterio positivo della tipologia delle pene, tuttavia non è questo il punto e non è questa la domanda. La domanda è retrospettiva: nella scelta di un reato su quali basi il sistema, la politica criminale o, forse meno, la politica legislativa, sceglie di classificare un reato in un modo piuttosto che in un altro?

Il legislatore decide di avvalersi di una forma o dell'altra a seconda della forma di tutela che intende allestire: il modello contravvenzionale in genere è posto a presidio di un fatto, non ancora grave e non ancora lesivo del bene tutelato; una sorta di tutela avanzata, un primo avamposto di tutela, la retrovia del danno come prima frontiera di illecito penale, appena dopo quello amministrativo, e appena prima della tutela delittuosa. I reati contravvenzionali sono principalmente reati di pericolo astratto, fondati su violazioni di regole cautelari ovvero nell'irregolare esercizio di una attività sottoposta a poteri amministrativi di autorizzazione. Certamente esistono contravvenzioni di danno, ma il criterio, con le dovute approssimazioni, aiuta a decifrare la strategia di politica criminale che la lontana **circolare 5 febbraio 1986 della Presidenza del Consiglio dei Ministri** esprime, raccomandando di ascrivere alle seconde le **fattispecie** di carattere preventivo-cautelare e quelle concernenti la disciplina di attività sottoposte a un **potere amministrativo**.

La circolare immagina che debbano essere previsti come contravvenzioni gli illeciti in base alla loro natura: a) **illeciti con funzione preventivo-cautelare**, salvo interessi primari per i quali necessita un apparato sanzionatorio più rigoroso; b) **illeciti concernenti la disciplina di attività soggette ad un potere di amministrativo** (assenza cioè di un provvedimento abilitante, contrasto con ordine o richiesta o comunicazione della p.a., violazione di un obbligo di denuncia o comunicazione alla p.a., attività sottoposte al controllo della p.a., violazione obbligo di registrazione, di documentazione, o altre prescrizioni strumentali, salvo anche qui il ricorso a figure delittuose ogniqualevolta il provvedimento abilitante abbia una funzione non semplicemente regolamentatrice di attività socialmente utili (come la costruzione di edifici, o apertura di attività, etc.) ma una più forte valenza scriminante rispetto ad attività pericolose (es. violazione della regolamentazione sull'uso di sostanze stupefacenti).

La particolare natura dell'illecito si completa nella doppia derivazione dogmatica: il particolare regime di iscrizione soggettiva, indifferentemente dolo o colpa, si spiega in ragione proprio della natura preventivo cautelare (e dunque l'inosservanza delle regole è ugualmente significativa quale sia l'elemento psicologico che sorregge l'azione) sia della correlazione con l'espressione del potere amministrativo (ove pure è indifferente la presenza di dolo o colpa, legandosi l'illecito alla valutazione operata dalla pubblica amministrazione). Come dire, l'indifferenza deriva dal fatto che l'azione dolosa è la colpa cui allude il sistema: la volontaria condotta pericolosa è la colpa che il sistema non perdona; così come la volontaria costruzione abusiva sostanzia la colpa cui si lega la punibilità dell'illecito. Infine, legato a questo binomio soggettivo, e alla particolare struttura del reato contravvenzionale che ne regge la duplicità emotiva, l'incompatibilità della forma tentata: il tentare – come scriveva tempo fa un autorevole Manuale – è incompatibile con la colpa, e parimenti incompatibile è la direzione inequivoca rispetto alla equivocità soggettiva di una condotta che è priva di una direzione finalistica. Non solo il dolo di tentativo è dunque un dolo di proiezione consumativa, ma la particolare natura anticipatoria dello schema contravvenzionale, rendono implausibile un'anticipazione della anticipazione: se è vero che la minima probabilità è sufficiente, è tuttavia evidente che la probabilità della probabilità è una non-

probabilità, e dunque – fatti salvi i reati di scopo – il tentativo resta strutturalmente estraneo alla forma contravvenzionale.

Detto in altro modo: per le contravvenzioni preventive cautelari l'anticipazione è già implicita; per quelle subordinate alla disciplina amministrativa, l'interesse punitivo si posiziona nella realizzazione, e non nella semplice direzione, dell'azione sottoposta al potere amministrativo, e del resto l'autorizzazione è per una "costruzione" non per un tentativo di costruzione. In entrambi i casi il tentativo è fuori dalle regole.

La lottizzazione della quale ci occupiamo mutua ciascuna di queste caratteristiche, non svela alcuna dissonanza con lo stereotipo categoriale al quale appartiene sin dal lontanissima legislazione punitiva. E' un reato contravvenzionale, indifferente al dolo o alla colpa, recalcitrante al tentativo, a bene giuridico preventivo cautelare o, più probabilmente, a struttura amministrativa formale o strumentale. La fittissima rete di interessi coinvolti nel fatto urbanistico (abitativo, ambientale, industriale, urbanistico, etc.) non è descrivibile all'interno della norma, e dunque il bene è lasciato sullo sfondo di un vaglio amministrativo che la norma considera fondativo del contenuto assiologico dell'illecito. Breve: lo statuto della lottizzazione non si sottrae alla genetica contravvenzionale, è indifferente a dolo o colpa, non anticipabile al tentativo, costruito sulla violazione delle regole, a bene giuridico preventivo o strumentale.

Spiego meglio questo ultimo aspetto. E con esso arriva la prima imprudenza: il burraco.

## **2. L'impudenza legislativa.**

*Semplice un po' banale* (la sindrome del duetto).

In **urbanistica** e in **diritto** la **lottizzazione** è la frammentazione di un **terreno** che si effettua al fine di ricavarne porzioni individuali separate fra loro. In pratica, da un terreno di sufficiente **superficie**, si ricavano parti minori, dette "lotti", che diverranno unità distinte, sotto il profilo sia giuridico (per quanto attiene alla **proprietà**) che amministrativo (richiedendo tipicamente l'operazione di **frazionamento catastale**). La lottizzazione è stata in passato strumento di speculazioni immobiliari, e per questo è regolamentata da apposita normativa. Si può effettuare esclusivamente secondo le procedure previste ed in osservanza delle prescrizioni degli **strumenti urbanistici**, in difetto si ha **lottizzazione abusiva**, sanzionata ad esempio per effetto della legge n.47 del **1985** (legge sul **condono edilizio**). La **contravvenzione** di lottizzazione abusiva, punisce questa pratica, che è in genere finalizzata alla realizzazione di fabbricati in elusione di norme e vincoli che potrebbero limitarne i volumi, è per questo contrastata dall'**ordinamento**, per il quale ha natura di **reato permanente** e progressivo nell'evento, che giunge a compimento solo con l'ultimazione delle costruzioni. Per la corretta esecuzione della lottizzazione, si richiede la presentazione di un apposito **piano di lottizzazione**, che una volta approvato diviene esso stesso strumento urbanistico.

In urbanistica ed in diritto si intende per **lottizzazione abusiva** il frazionamento di uno o più lotti di terreno (lottizzazione urbanistica) effettuata in assenza o in difformità dalle normative ivi vigenti, in particolare le previsioni dei pertinenti strumenti urbanistici, comprendendosi fra questi ultimi anche l'eventuale piano di lottizzazione presentato per i terreni interessati. In Italia si tratta di un reato contravvenzionale, come si deduce dal tipo di sanzioni previste nell'art. 44 d.p.r. 380 del 2001, il cui presupposto - con riferimento agli usi edificatori illegittimi - è stato previsto in modo organico principalmente dalla legge n.47 del 1985 (legge sul condono edilizio).

Sulla materia è stato ratificato il principio di rigore legislativo anche da provvedimenti successivi, ad esempio il **DPR 6 giugno 2001**, n. 380 per il quale (art. 30) si configura lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio nella trasformazione materiale o negoziale «in

violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottate»; ciò ha consentito ad esempio di ravvisare questo genere di illecito anche per effetto di mera modificazione della **destinazione d'uso**, rispetto a quanto autorizzato, dei fabbricati eventualmente eretti nelle aree interessate.

Da alcune massime della Suprema **Corte di Cassazione**, si rileva che il reato ha natura di **reato permanente** e progressivo nell'evento, che giunge a compimento solo con l'ultimazione delle costruzioni[2] e che è a *consumazione alternativa, potendo realizzarsi sia per difetto di autorizzazione sia per il contrasto della stessa con le prescrizioni degli strumenti urbanistici, sussistendo in capo ai soggetti che partecipano al piano di lottizzazione l'obbligo di controllare la conformità dell'intera lottizzazione e/o delle singole opere alla normativa urbanistica ed alle previsioni di pianificazione, ed atteso che l'interesse protetto dalla legge 28 febbraio 1985 n. 47 non è soltanto quello di assicurare il controllo preventivo da parte della pubblica amministrazione, ma altresì quello di garantire che lo sviluppo urbanistico si realizzi concretamente in aderenza all'assetto risultante dagli strumenti urbanistici»*

La semplicità non è quella di un manuale né di una pronuncia di legittimità, la semplicità descrittiva è tratta da *Wikipedia* alla voce rispettivamente *Lottizzazione urbanistica* e *Lottizzazione abusiva*.

Semplice e, forse, un po' banale. Il dato normativo è, purtroppo, più complesso.

La prima disciplina si ritrova nella **LEGGE URBANISTICA STATALE 17 agosto 1942, n. 1150** <sup>(1)</sup> la quale sceglie, sul piano punitivo, il modello contravvenzionale, equiparando peraltro l'**inizio dei lavori senza licenza o di prosecuzione di essi nonostante l'ordine di sospensione con l'inosservanza del disposto dell'art. 28** <sup>(2)</sup>. Seguirà la cosiddetta leg-

1) **28. Lottizzazione di aree** 1. Prima dell'approvazione del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione di cui all'articolo 34 della presente legge è vietato procedere alla lottizzazione dei terreni a scopo edilizio. 2. Nei Comuni forniti di programma di fabbricazione ed in quelli dotati di piano regolatore generale fino a quando non sia stato approvato il **piano particolareggiato di esecuzione**, la lottizzazione di terreno a scopo edilizio può essere autorizzata dal Comune previo nulla osta del provveditore regionale alle opere pubbliche, sentita la Sezione urbanistica regionale, nonché la competente Soprintendenza (*nulla osta soppresso - n.d.r.*). (...) 5. L'autorizzazione comunale è subordinata alla stipula di una convenzione, da trascriversi a cura del proprietario, che preveda: 1) la cessione gratuita entro termini prestabiliti delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, precisate all'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, nonché la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria nei limiti di cui al successivo n 2; 2) l'assunzione, a carico del proprietario, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione o di quelle opere che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; la quota è determinata in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti delle lottizzazioni; 3) i termini non superiori ai dieci anni entro i quali deve essere ultimata l'esecuzione delle opere di cui al precedente paragrafo; (*i termini sono prorogati di 3 anni per le convenzioni stipulate prima del 31 dicembre 2012, ai sensi dell'art. 30, comma 3-bis, della legge n. 98 del 2013*) 4) congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione. 6. La convenzione deve essere approvata con deliberazione consiliare nei modi e forme di legge. 7. Il rilascio delle licenze edilizie nell'ambito dei singoli lotti è subordinato all'impegno della contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relative ai lotti stessi. (...) 11. Nei Comuni forniti di programma di fabbricazione e in quelli dotati di piano regolatore generale anche se non si è provveduto alla formazione del piano particolareggiato di esecuzione, il sindaco ha facoltà di invitare i proprietari delle aree fabbricabili esistenti nelle singole zone a presentare entro congruo termine un progetto di lottizzazione delle aree stesse. Se essi non aderiscono, provvede alla compilazione d'ufficio. 12. Il progetto di lottizzazione approvato con le modificazioni che l'autorità comunale abbia ritenuto di apportare è notificato per mezzo del messo comunale ai proprietari delle aree fabbricabili con invito a dichiarare, entro 30 giorni dalla notifica, se l'accettano. Ove manchi tale accettazione, il sindaco ha facoltà di variare il progetto di lottizzazione in conformità alle richieste degli interessati o di procedere all'espropriazione delle aree.

2) **41. Sanzioni penali.** 1. Salvo quanto stabilito dalle leggi sanitarie, per le contravvenzioni alle norme dei regolamenti locali di igiene, si applica: a) l'ammenda fino a lire 1 milione per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste nell'art. 32, primo comma; b) **l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda fino a lire due milioni nei casi di inizio dei lavori senza licenza o di prosecuzione di essi nonostante l'ordine di sospensione o di inosservanza del disposto dell'art. 28.**

ge Ponte <sup>(3)</sup>, e poco più oltre la legge Bucalossi <sup>(4)</sup>, le quali confermano l'assimilazione punitiva e, in qualche misura ripetono la formula del rinvio ad un assetto definitorio sospettato di non molta precisione, e tuttavia passato indenne alle successive verifiche di legittimità operate dalla Consulta prima, e dalla lettura di legittimità della sentenza Salvini (**Corte costituzionale 49/1980** e, *ex plurimis*, **ord. 156/1983, 169/1983.; Ss.Uu. Salvini, 28/11/2001**).

A meno di dieci anni sopraggiunge la più compiuta sistemazione della materia, operata con la legge 28 febbraio 1985, n. 47 "*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*". L'art.18 definisce la lottizzazione nella formula "***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***

3) **LEGGE 6 agosto 1967, n. 765 (cd. legge Ponte)** Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. Art. 8. Il primo e secondo comma dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, sono sostituiti dai seguenti: "Prima dell'approvazione del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione di cui all'articolo 34 della presente legge e' vietato procedere alla lottizzazione dei terreni a scopo edilizio. Nei Comuni forniti di programma di fabbricazione ed in quelli dotati di piano regolatore generale fino a quando non sia stato approvato il piano particolareggiato di esecuzione, la lottizzazione di terreno a scopo edilizio puo' essere autorizzata dal Comune previo nulla osta del provveditore regionale alle opere pubbliche, sentita la Sezione urbanistica regionale, nonché la competente Soprintendenza. L'autorizzazione di cui al comma precedente può essere rilasciata anche dai Comuni che hanno adottato il programma di fabbricazione o il piano regolatore generale, se entro dodici mesi dalla presentazione al Ministero dei lavori pubblici la competente autorità non ha adottato alcuna determinazione, sempre che si tratti di piani di lottizzazione conformi al piano regolatore generale ovvero al programma di fabbricazione adottato. Con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con i Ministri per l'interno e per la pubblica istruzione può disporsi che il nulla-osta all'autorizzazione di cui ai precedenti commi venga rilasciato per determinati Comuni con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con il Ministro per la pubblica istruzione, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. L'autorizzazione comunale e' subordinata alla stipula di una convenzione, da trascriversi a cura del proprietario, che preveda: 1) la cessione gratuita entro termini prestabiliti delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, precisate all'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, nonché la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria nei limiti di cui al successivo n. 2; 2) l'assunzione, a carico del proprietario, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione o di quelle opere che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; la quota e' determinata in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti delle lottizzazioni; 3) i termini non superiori ai dieci anni entro i quali deve essere ultimata la esecuzione delle opere di cui al precedente paragrafo; 4) congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione. La convenzione deve essere approvata con deliberazione consiliare nei modi e forme di legge. Il rilascio delle licenze edilizie nell'ambito dei singoli lotti e' subordinato all'impegno della contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relative ai lotti stessi. Sono fatte salve soltanto ai fini del quinto comma le autorizzazioni rilasciate sulla base di deliberazioni del Consiglio comunale, approvate nei modi e forme di legge, aventi data anteriore al 2 dicembre 1966. Il termine per l'esecuzione di opere di urbanizzazione poste a carico del proprietario e' stabilito in dieci anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, salvo che non sia stato previsto un termine diverso. Le autorizzazioni rilasciate dopo il 2 dicembre 1966 e prima dell'entrata in vigore della presente legge e relative a lottizzazioni per le quali non siano stati stipulati atti di convenzione contenenti gli oneri e i vincoli precisati al quinto comma del presente articolo, restano sospese fino alla stipula di dette convenzioni. Nei Comuni forniti di programma di fabbricazione e in quelli dotati di piano regolatore generale anche se non si e' provveduto alla formazione del piano particolareggiato di esecuzione, il sindaco ha facoltà di invitare i proprietari delle aree fabbricabili esistenti nelle singole zone a presentare entro congruo termine un progetto di lottizzazione delle aree stesse. Se essi non aderiscono, provvede alla compilazione d'ufficio". Art. 13. L'art. 41 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente: <<Salvo quanto stabilito dalle leggi sanitarie, per le contravvenzioni alle norme dei regolamenti locali di igiene, si applica: a) l'ammenda fino a lire un milione per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste nell'art. 32, primo comma; b) **l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda fino a lire due milioni nei casi di inizio dei lavori senza licenza o di prosecuzione di essi nonostante l'ordine di sospensione o di inosservanza del disposto dell'art. 28.** Qualora non sia possibile procedere alla restituzione in pristino ovvero alla demolizione delle opere eseguite senza la licenza di costruzione o in contrasto con questa, si applica in via amministrativa una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'Ufficio tecnico erariale. La disposizione di cui al precedente comma trova applicazione anche nel caso di annullamento della licenza. I proventi delle sanzioni pecuniarie previste dal presente articolo sono riscossi dal Comune e destinati al finanziamento delle opere di urbanizzazione, ovvero dallo Stato rispettivamente nelle ipotesi di cui al secondo e terzo comma>>.

4) **LEGGE 28 gennaio 1977, n. 10**, Norme per la edificabilità dei suoli (cd. legge Bucalossi). Art. 17 (Sanzioni penali) Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato e ferme le sanzioni previste dal precedente articolo 15 si applica: a) l'ammenda fino a lire 2 milioni per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e

**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.”**<sup>(5)</sup> e il successivo art.20 dà forma ad una architettura sanzionatoria che, per la prima volta, scinde i livelli punitivi in un trittico di fatti per i quali si conserva la tecnica di formulazione contravvenzionale <sup>(6)</sup>. Da ultimo, infine, il vigente T.U. edilizia n.380 del 2001, il quale concentra nella formula dell’art.30 <sup>(7)</sup> l'intero fenomeno lottizzatorio al quale si applicano le san-

---

modalità esecutive previste dalla presente legge, dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni ed integrazioni, in quanto applicabile, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dalla concessione; b) l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda fino a lire 5 milioni nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o in assenza della concessione o di prosecuzione di essi nonostante l'ordine di sospensione o di inosservanza del disposto dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni.

5) **18. Lottizzazione.** “*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. Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica sia in forma privata, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni sono nulli e non possono essere stipulati né trascritti nei pubblici registri immobiliari ove agli atti stessi non sia allegato il certificato di destinazione urbanistica contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano quando i terreni costituiscono pertinenze di edifici censiti nel nuovo catasto edilizio urbano, purché la superficie complessiva dell'area di pertinenza medesima sia inferiore a 5.000 metri quadrati. Il certificato di destinazione urbanistica deve essere rilasciato dal sindaco entro il termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione della relativa domanda. Esso conserva validità per un anno dalla data di rilascio se, per dichiarazione dell'alienante o di uno dei condividenti, non siano intervenute modificazioni degli strumenti urbanistici. In caso di mancato rilascio del suddetto certificato nel termine previsto, esso può essere sostituito da una dichiarazione dell'alienante o di uno dei conviventi attestante l'avvenuta presentazione della domanda, nonché la destinazione urbanistica dei terreni secondo gli strumenti urbanistici vigenti o adottati, ovvero l'inesistenza di questi ovvero la prescrizione, da parte dello strumento urbanistico generale approvato, di strumenti attuativi. I frazionamenti catastali dei terreni non possono essere approvati dall'ufficio tecnico erariale se non è allegata copia del tipo dal quale risulti, per attestazione degli uffici comunali, che il tipo medesimo è stato depositato presso il comune. I pubblici ufficiali che ricevono o autenticano atti aventi per oggetto il trasferimento, anche senza frazionamento catastale, di appezzamenti di terreno di superficie inferiore a diecimila metri quadrati devono trasmettere, entro trenta giorni dalla data di registrazione, copia dell'atto da loro ricevuto o autenticato al sindaco del comune ove è sito l'immobile. Nel caso in cui il sindaco accerti l'effettuazione di lottizzazione di terreni a scopo edificatorio senza la prescritta autorizzazione, con ordinanza da notificare ai proprietari delle aree ed agli altri soggetti indicati nel primo comma dell'articolo 6, ne dispone la sospensione. Il provvedimento comporta l'immediata interruzione delle opere in corso ed il divieto di disporre dei suoli e delle opere stesse con atti tra vivi, e deve essere trascritto a tal fine nei registri immobiliari. Trascorsi novanta giorni, ove non intervenga la revoca del provvedimento di cui al comma precedente, le aree lottizzate sono acquisite di diritto al patrimonio disponibile del comune il cui sindaco deve provvedere alla demolizione delle opere. In caso di inerzia del sindaco si applicano le disposizioni concernenti i poteri sostitutivi di cui all'articolo 7. Gli atti aventi per oggetto lotti di terreno, per i quali sia stato emesso il provvedimento previsto dal settimo comma, sono nulli e non possono essere stipulati, né in forma pubblica né in forma privata, dopo la trascrizione di cui allo stesso comma e prima della sua eventuale cancellazione o della sopravvenuta inefficacia del provvedimento del sindaco. Il quarto comma dell'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, modificato dall'articolo 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765, è abrogato. Le disposizioni di cui sopra si applicano agli atti stipulati ed ai frazionamenti presentati ai competenti uffici del catasto dopo l'entrata in vigore della presente legge, e non si applicano comunque alle divisioni ereditarie, alle donazioni fra coniugi e fra parenti in linea retta ed ai testamenti, nonché agli atti costitutivi, modificativi od estintivi di diritti reali di garanzia e di servitù.”*

6) Art.20. Sanzioni penali. “*Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica: a) l'ammenda fino a lire 20 milioni per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dalla presente legge, dalla L. 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni e integrazioni, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dalla concessione; b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da lire 10 milioni a lire 100 milioni nei casi di esecuzione dei lavori in totale dif-*

zioni dell'art.44 lett. c) <sup>(8)</sup>. Dei numerosi altri articoli che compongono l'arcipelago descrittivo e sanzionatorio <sup>(9)</sup> resta infine applicabile solo la disposizione dedicata ai notai <sup>(10)</sup>.

---

formità o assenza della concessione o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione; c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da lire 30 milioni a lire 100 milioni nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'articolo 18. La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza della concessione. Le disposizioni di cui al comma precedente sostituiscono quelle di cui all'articolo 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10".

**7) Art. 30 (L) - Lottizzazione abusiva.** "1. 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. 2. Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica sia in forma privata, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni sono nulli e non possono essere stipulati né trascritti nei pubblici registri immobiliari ove agli atti stessi non sia allegato il certificato di destinazione urbanistica contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano quando i terreni costituiscano pertinenze di edifici censiti nel nuovo catasto edilizio urbano, purché la superficie complessiva dell'area di pertinenza medesima sia inferiore a 5.000 metri quadrati. 3. Il certificato di destinazione urbanistica deve essere rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale entro il termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione della relativa domanda. Esso conserva validità per un anno dalla data di rilascio se, per dichiarazione dell'alienante o di uno dei dividendi, non siano intervenute modificazioni degli strumenti urbanistici. 4. In caso di mancato rilascio del suddetto certificato nel termine previsto, esso può essere sostituito da una dichiarazione dell'alienante o di uno dei dividendi attestante l'avvenuta presentazione della domanda, nonché la destinazione urbanistica dei terreni secondo gli strumenti urbanistici vigenti o adottati, ovvero l'inesistenza di questi ovvero la prescrizione, da parte dello strumento urbanistico generale approvato, di strumenti attuativi. 4-bis. Gli atti di cui al comma 2, ai quali non siano stati allegati certificati di destinazione urbanistica, o che non contengano la dichiarazione di cui al comma 3, possono essere confermati o integrati anche da una sola delle parti o dai suoi aventi causa, mediante atto pubblico o autenticato, al quale sia allegato un certificato contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti le aree interessate al giorno in cui è stato stipulato l'atto da confermare o contenente la dichiarazione omessa. (comma aggiunto dall'art. 12, comma 4, legge n. 246 del 2005) 5. I frazionamenti catastali dei terreni non possono essere approvati dall'agenzia del territorio se non è allegata copia del tipo dal quale risulta, per attestazione degli uffici comunali, che il tipo medesimo è stato depositato presso il comune. 6. (abrogato dall'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 304 del 2005) 7. Nel caso in cui il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale accerti l'effettuazione di lottizzazione di terreni a scopo edificatorio senza la prescritta autorizzazione, con ordinanza da notificare ai proprietari delle aree ed agli altri soggetti indicati nel comma 1 dell'articolo 29, ne dispone la sospensione. Il provvedimento comporta l'immediata interruzione delle opere in corso ed il divieto di disporre dei suoli e delle opere stesse con atti tra vivi, e deve essere trascritto a tal fine nei registri immobiliari. 8. Trascorsi novanta giorni, ove non intervenga la revoca del provvedimento di cui al comma 7, le aree lottizzate sono acquisite di diritto al patrimonio disponibile del comune il cui dirigente o responsabile del competente ufficio deve provvedere alla demolizione delle opere. In caso di inerzia si applicano le disposizioni concernenti i poteri sostitutivi di cui all'articolo 31, comma 8. 9. Gli atti aventi per oggetto lotti di terreno, per i quali sia stato emesso il provvedimento previsto dal comma 7, sono nulli e non possono essere stipulati, né in forma pubblica né in forma privata, dopo la trascrizione di cui allo stesso comma e prima della sua eventuale cancellazione o della sopravvenuta inefficacia del provvedimento del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale. 10. Le disposizioni di cui sopra si applicano agli atti stipulati ed ai frazionamenti presentati ai competenti uffici del catasto dopo il 17 marzo 1985, e non si applicano comunque alle divisioni ereditarie, alle donazioni fra coniugi e fra parenti in linea retta ed ai testamenti, nonché agli atti costitutivi, modificativi od estintivi di diritti reali di garanzia e di servitù."

8) Art. 44 (L) - Sanzioni penali (Le sanzioni pecuniarie di cui al presente articolo sono aumentate del cento per cento ai sensi dell'art. 32, comma 47, legge n. 326 del 2003) 1. Salvo che il fatto costituisca più grave

Si compie così la *tipizzazione* della fattispecie e l'individuazione di una condotta binaria: la prima, la cosiddetta **lottizzazione materiale** (*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*) ed una seconda, la cosiddetta **lottizzazione negoziale** o **cartolare** o **giuridica** (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*). Di una terza si fa carico la giurisprudenza (**Cass. 29/2/2000, Pennelli**): la prima intrecciata, o seguita dalla seconda, dà origine alla cosiddetta lottizzazione congiunta o mista.

Dunque attività **materiale** versus attività **giuridica** versus attività **mista**: si compie l'**impudenza**, plurima e variegata.

## **2.1. Lottizzazione Materiale**

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**.

La sequenza potrebbe essere così tracciata: terreni - finalità edificatoria – inizio opere – trasformazione urbanistica o edilizia – violazione regole (tutte).

---

reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica: a) l'ammenda fino a 10.329 euro per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire; b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5.164 a 51.645 euro nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione; c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15.493 a 51.645 euro nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'articolo 30. La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso. 2. La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari. 2-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi suscettibili di realizzazione mediante denuncia di inizio attività ai sensi dell'articolo 22, comma 3, eseguiti in assenza o in totale difformità dalla stessa. *(comma aggiunto dal d.lgs. n. 301 del 2002)*".

9) A citare le sole rubriche: Art. 31 (L) - Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali; Art. 32 (L) - Determinazione delle variazioni essenziali; Art. 33 (L) - Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità; Art. 34 (L) - Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire; Art. 35 (L) - Interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici; Art. 36 (L) - Accertamento di conformità; Art. 37 (L) - Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività e accertamento di conformità; Art. 38 (L) - Interventi eseguiti in base a permesso annullato; Art. 39 (L) - Annullamento del permesso di costruire da parte della regione; Art. 40 (L) - Sospensione o demolizione di interventi abusivi da parte della regione; Art. 41 (L) - Demolizione di opere abusive; Art. 42 (L) - Ritardato od omesso versamento del contributo di costruzione; Art. 43 (L) - Riscossione

10) **Art. 47 (L) - Sanzioni a carico dei notai.** "1. Il ricevimento e l'autenticazione da parte dei notai di atti nulli previsti dagli articoli 46 e 30 e non convalidabili costituisce violazione dell'articolo 28 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, e successive modificazioni, e comporta l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge medesima. 2. Tutti i pubblici ufficiali, ottemperando a quanto disposto dall'articolo 30, sono esonerati da responsabilità inerente al trasferimento o alla divisione dei terreni. *(comma così modificato dall'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 304 del 2005)*".

L'impudenza delle domande, e una mia antica ossessione, porterebbe a chiedersi se rientri la costruzione di cucce per i cani, ed in realtà la provocazione si lega alla presenza di un art. 3 T.U. il quale contiene la "*Definizioni degli interventi edilizi*" e fra essi "interventi di nuova costruzione", vale a dire quelli di "*trasformazione edilizia e urbanistica del territorio*".

Nella troppo flebile ed incerta sfumatura semantica "territorio" versus "terreni", meglio affidarsi alla *enciclopedia umana*: per lottizzazione deve intendersi l'inizio non autorizzato di opere (edilizie o di urbanizzazione) finalizzate alla trasformazione urbanistica e/o edilizia di terreni in zona non adeguatamente urbanizzata ed in violazione della normativa urbanistica ovvero delle prescrizioni degli strumenti urbanistici anche soltanto adottati. **Insomma i terreni si predispongono ad accogliere insediamenti non consentiti o non programmati** (FIALE). Ancora: nella lottizzazione un'area viene interessata da una attività capace di provocare una profonda trasformazione socio economica e strutturale della zona, per cui si rende necessario dotare tale area di strade, vie, infrastrutture, tenuto conto anche delle strutture già realizzate nella zona. Dunque vale anche per zone parzialmente urbanizzate, ove però si avverta la necessità di un potenziamento delle urbanizzazioni o un raccordo con quelle esistenti (REYNAUD).

Per il dettaglio, si veda invece l'*enciclopedia giurisprudenziale*: **Cass.pen.. III, 11/5/2005, Stiffi e Altri**: la lottizzazione esula dalle zone completamente urbanizzate, ma può realizzarsi anche in ipotesi intermedie, **in zone cioè parzialmente urbanizzate**, nelle quali si configuri una esigenza di raccordo col preesistente aggregato abitativo o potenziamento delle opere di urbanizzazione. **Cass. Sez. III n. 8796 del 4 marzo 2011** (Cc. 10 feb. 2011) Pres. Ferrua Est. Petti Ric. Ferraioli ed altro: "Per escludere la lottizzazione, deve sussistere una situazione di **pressoché completa e razionale edificazione della zona** tale da rendere del tutto superfluo un piano attuativo. Non basta infatti la mera esistenza di opere di urbanizzazione per escludere la necessità della pianificazione attuativa, ma è necessario che le opere esistenti siano sufficienti in un rapporto di proporzionalità fra i bisogni degli abitanti già insediati e da insediare e la qualità e quantità degli impianti urbanizzanti già disponibili destinati a soddisfarli. La valutazione del **concreto stato urbanizzativo** di fatto non si può limitare, inoltre, alle sole aree di contorno dell'edificio progettato, ma deve coincidere con l'intero perimetro del comprensorio che dovrebbe essere pianificato dallo strumento attuativo". **Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 06-06-2012) 10-07-2012, n. 27289**: In sostanza, il parametro di riferimento, che differenzia la lottizzazione abusiva dalla edificazione illecita, si incentra nella creazione, per il primo reato, di un assetto della porzione del territorio diverso da quello programmato in modo da creare **una nuova maglia di tessuto urbano** che implica la necessità di nuove e non previste opere, e relativi costi, di urbanizzazione primaria e secondaria connessi ad ogni insediamento urbano. La conclusione si pone in sintonia con l'individuazione del bene oggetto di protezione che consiste **nella necessità di riservare la pianificazione del territorio in mano alla pubblica autorità si da evitare il pericolo di una urbanizzazione non prevista o di tipo diverso da quella progettata**.

Se la domanda sulle cucce per i cani è parsa banale ed impudente, e tanto più alla luce di questi chiarimenti, provo a riformularla: recinzioni, lotti, o installazione di cabine di energia elettrica, o pali luce? O, per non essere per niente banali – anche se vi è parso evidente quanto difficile sia, per me, tentare di non esserlo -: **un solo edificio, dunque un solo lotto, può dare origine a lottizzazione?** opere materiali regolarmente autorizzate possono dare origine ad una lottizzazione abusiva? O un cambio di destinazione d'uso di edifici già esistenti dà origine alla lottizzazione abusiva? Terreni o edifici? A voler essere molto più che semplicemente non banali – ma qui proprio non posso riuscirci e faccio appello al vostro acume e alla vostra curiosità – la domanda è: quale è il bene giuridico tutelato?

**Un solo edificio?** **App. Palermo Sez. IV, Sent., 08-05-2013**: Massima: Ai fini dell'integrazione del reato di **lottizzazione** abusiva fisica o materiale, occorre **un intervento edilizio** che, per le sue dimensioni o caratteristiche, **sia idoneo a pregiudicare la riserva pubblica di programmazione territoriale**. Deve, dunque, trattarsi di un intervento **di tale rilevanza** da conferire al territorio un assetto radicalmente diverso rispetto a quello pianificato dalle autorità amministrative competenti. In motivazione: "*Deve, sotto altro profilo, osservarsi che per la configurazione del reato di lottizzazione abusiva fisica o materiale, richia-*

*mato dall'appellante, è necessario un intervento che, per le sue dimensioni o caratteristiche, sia idoneo a pregiudicare la riserva pubblica di programmazione territoriale; deve trattarsi, in sostanza, di un intervento di tale rilevanza da conferire al territorio un assetto radicalmente diverso rispetto a quello pianificato dalle p.a. competenti (cfr., per tutte, Cassazione penale, sez. III, 6 aprile 2005 n. 18492). Orbene, non pare che **nella specie** un intervento costituito dalla realizzazione di **un edificio composto da quattro appartamenti**, nel centro dell'abitato di Marettimo, possa costituire un intervento con le caratteristiche sopra ricordate, tale da configurare il reato di lottizzazione abusiva materiale."*

**Impianti fotovoltaici? Cass. pen. Sez. III, 06/03/2013, n. 15988 (rv. 255481): Massima:** La realizzazione in zona classificata agricola di impianti fotovoltaici in assenza della prescritta autorizzazione può integrare il reato di **lottizzazione** abusiva ove, per le dimensioni dell'impianto, **in relazione alla residua superficie del territorio**, non risulti salvaguardata la sua utilizzazione agricola e si determini, quindi, lo stravolgimento dell'assetto ad esso attribuito dagli strumenti urbanistici. (Fattispecie di sequestro preventivo). (Rigetta, Trib. Brindisi, 05/03/2012): **Motivazione:** Si ha lottizzazione (materiale) abusiva, ai sensi del D.P.R. n. 380 del 2001, art. 30, comma 1, quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica o edilizia di 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;" Pertanto, qualsiasi intervento edilizio, in esso compresa la realizzazione di impianti industriali, eseguito in assenza delle prescritte autorizzazioni, che, per la sua consistenza, si palesi idoneo a conferire al territorio un assetto diverso da quello previsto dagli strumenti urbanistici, integra la fattispecie della lottizzazione abusiva materiale, ovvero negoziale se si effettui il frazionamento dei terreni al medesimo scopo. Collegando le citate previsioni normative si deve, quindi, affermare che anche con riferimento agli impianti fotovoltaici, realizzati in assenza della prescritta autorizzazione, **è ipotizzabile il reato di lottizzazione abusiva allorché per le dimensioni dell'impianto, in relazione alla superficie residua del territorio, non risulti salvaguardata la sua utilizzazione agricola e si determini, quindi, lo stravolgimento dell'assetto ad esso attribuito dagli strumenti urbanistici.**

Se potessi sintetizzare le due massime o estrapolare il concetto derivato: idoneità come senno-del-poi e valutazione dell'intervento in termini relativi, parametrati non sui terreni oggetto di intervento, ma su quelli residui.

Proseguo con l'enciclopedia.

**Cass. pen. Sez. III, 11/07/2012, n. 38505 (rv. 253685):** non integra il reato di **lottizzazione** abusiva il frazionamento di un terreno agricolo in più lotti espressamente destinati dal venditore alla coltivazione e di fatto adibiti dagli acquirenti a tale finalità, trattandosi di attività che non costituisce mutamento della destinazione d'uso o trasformazione del territorio in senso urbanistico-edilizio rilevante ai sensi dell'art. 30 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

**Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 28-02-2013) 08-04-2013, n. 15981:** "La giurisprudenza di legittimità ha elaborato, inoltre, una ormai consolidata descrizione generale dell'attività lottizzatoria (vedi, ad esempio, Sez. Unite, n. 5115 dell'8.2.2002, nonché Sez. 3: n. 24096 del 13.6.2008; n. 37472, del 2.10.2008; n. 3481 del 26.1.2009; n. 39078 dell'8.10.2009), che può dirsi configurata: - attraverso qualsiasi utilizzazione del suolo che, **indipendentemente dalla entità del frazionamento fondiario** e dal numero dei proprietari, preveda la realizzazione contemporanea o successiva di una pluralità di edifici a scopo residenziale, turistico o industriale, che postulino l'attuazione di opere di urbanizzazione primaria o secondaria, occorrenti per le necessità dell'insediamento; - in presenza di un intervento sul territorio tale da comportare una nuova definizione dell'assetto preesistente in zona non urbanizzata o **non sufficientemente urbanizzata**, per cui esiste la necessità di attuare le previsioni dello strumento urbanistico generale attraverso la redazione e la stipula di una convenzione lottizzatoria adeguata alle caratteristiche dell'intervento di nuova realizzazione; - allorché detto intervento non potrebbe essere in nessun caso realizzato, poiché, per le sue connotazioni oggettive, si pone in contrasto con previsioni di zonizzazione e/o localizzazione dello strumento generale di pianificazione, che non possono essere modificate da piani urbanistici attuativi. Nelle prime due delle tre ipotesi dianzi descritte la fattispecie lottizzatoria esula esclusivamente dalle situazioni di zone completamente urbanizzate, mentre sussiste non soltanto nelle ipotesi estreme di zone assolutamente inedificate, ma

anche in quelle intermedie di zone parzialmente urbanizzate nelle quali si configuri **un'esigenza di raccordo con il preesistente aggregato abitativo e di potenziamento delle opere di urbanizzazione. Non basta, dunque, la mera preesistenza di opere di urbanizzazione per escludere la dovutezza della pianificazione attuativa, ma è necessario che le opere esistenti siano 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** (vedi Cass., Sez. 3: 20.3.2008, n. 12426, Bardini; 26.6.2008, n. 37472, Bellol. Vedi pure C. Stato: Sez. 5, 5.10.2011, n. 5450; Sez. 4, 1.10.2007, n. 5043; Sez. 4, 22.5.2006, n. 3001; Sez. 5, 15.2.2001, n. 790). Deve sussistere cioè, per escludere la lottizzazione, una situazione di completa e razionale urbanizzazione della zona, in presenza di opere urbanizzative primarie e secondarie almeno pari agli standard urbanistici minimi prescritti, tale da rendere del tutto superfluo un piano attuativo. Questo principio è stato efficacemente ribadito da una recente sentenza del Consiglio di Stato (Sez. 4, 10.1.2012, n. 26), ove si è pure riconfermato che l'accertamento anzidetto costituisce uno specifico dovere dell'Amministrazione e che "l'esigenza di un piano di lottizzazione quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia s'impone anche al fine di un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti e quindi anche alla più limitata funzione di armonizzare aree già urbanizzate che richiedono però una più dettagliata pianificazione".

**Cass. pen. Sez. III, 12/05/2011, n. 23646 (rv. 250522):** È configurabile il reato di **lottizzazione** abusiva nel caso in cui l'attività edificatoria sia stata autorizzata a seguito del rilascio di un **permesso di costruire fraudolentemente ottenuto**, includendovi una porzione di area già sottoposta ad atto d'obbligo di asservimento, così alterando l'indice fondiario di fabbricabilità. (Nella specie le aree private destinate a strade erano state sottoposte ad atto d'obbligo di asservimento e non potevano essere computate per l'edificazione, sicché ne era derivata l'alterazione dell'indice fondiario di fabbricabilità). (Annulla senza rinvio, App. Bari, 21/12/2009). "Pertanto il reato di lottizzazione abusiva può ravvisarsi anche in presenza di titolo edilizio illegittimo perché, in tal caso, il giudice penale procede all'identificazione in concreto della fattispecie criminosa e **non disapplica l'atto amministrativo**, né interferisce nella sfera nella PA dal momento che esercita un potere fondato nella previsione normativa incriminatrice. La non conformità dell'atto amministrativo alla normativa che ne regola l'emanazione alle disposizioni legislative statali e regionali in materia urbanistico-edilizia e alle previsioni degli strumenti urbanistici può esser rilevata non soltanto se l'atto medesimo sia illecito, cioè frutto d'attività criminosa, e a prescindere da eventuali collusioni dolose del privato interessato con organi dell'amministrazione, essendo **il sindacato del giudice penale** possibile nelle ipotesi in cui l'emanazione dell'atto sia espressamente vietata in mancanza delle condizioni previste dalla legge e nelle ipotesi di mancato rispetto delle norme che regolano l'esercizio del potere."

**Cass. pen. Sez. III, 20/09/2011, n. 618 (rv. 251878):** Il reato di lottizzazione abusiva (art. 44, comma primo, lett. c), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) è configurabile **anche in presenza dell'autorizzazione della P.A., nel caso in cui quest'ultima contrasti con gli strumenti urbanistici vigenti**. (In motivazione la Corte ha precisato che il giudice, ove ravvisi tale contrasto, può accertare l'abusività dell'intervento prescindendo da qualunque giudizio sull'autorizzazione, senza necessità di operare alcuna disapplicazione del provvedimento amministrativo). (Rigettag, App. Palermo, 28/10/2010)

**Cass. pen. Sez. III, 25/01/2011, n. 17834 (rv. 250138)** Integra il reato di lottizzazione abusiva (art. 44, comma primo, lett. c), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) l'esecuzione di opere **in violazione di una convenzione di lottizzazione**, in quanto quest'ultima, inserendosi nel procedimento di pianificazione urbanistica che si conclude con l'approvazione del piano di lottizzazione, configura un modulo organizzativo attraverso cui si imprime un determinato statuto ai beni che ne formano oggetto. (Nella specie l'inadempimento alla convenzione lottizzatoria era consistito nell'anticipazione dei lavori di costruzione di edifici residenziali, rispetto alla compiuta realizzazione di opere di urbanizzazione primaria poste a carico dei lottizzanti). (Rigettag, Trib. lib. Messina, 24/05/2010)

L'enciclopedia *si e ci* arricchisce di contenuti: la lottizzazione materiale **in assenza di autorizzazione** può voler significare la presenza di reato non solo nel caso di autorizzazione

nulla/illecita/inesistente (il caso ad esempio di Punta Perotti), ove pure i proprietari e committenti i costruttori hanno l'obbligo di controllare la conformità della intera lottizzazione o delle singole opere alla normativa urbanistica, il che fa aggiungere che non si tratta di una disapplicazione dell'atto amministrativo, ma di una verifica di conformità imposta dalla struttura letterale della disposizione (Cass. Ss.UU., 28/11/2001, Salvini), ma anche nel caso di presenza di uno o più titoli abilitativi (un permesso di costruire con previsione di opere di urbanizzazione all'interno del permesso (Cass. III, 26/01/1998, Ganci; Trib. Palermo, 25/5/2001, Notaro e altri), con conseguente possibile proliferazione delle fattispecie criminose addebitabili ai soggetti lottizzanti.

L'originaria norma, *in the book* (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**) è diventata, nei fatti, "*si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere **anche di un solo edificio o venga modificato l'uso di un'opera** che comportino **il rischio di trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione sostanziale delle prescrizioni degli strumenti urbanistici**, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta e **valida autorizzazione necessaria anche in costanza di plurimi titoli autorizzatori**."*

Potremmo dare letture sociologiche di questo fenomeno, interrogarci sulla giustizia apofantica e prima ancora sulla politica legislativa di tipo simbolico, sulla solitudine dell'interprete, sulla debolezza delle regole rispetto alla forza della astuzia elusiva, ma non è questo il punto: preme evidenziare come la lottizzazione (materiale) si sia aperta ad ospitare fenomeni più ampi di quanto l'originaria tassatività descrittiva sembrava potesse consentire.

## **2.2. Lottizzazione giuridica o negoziale o cartolare**

Vale ovviamente anche per la seconda forma di lottizzazione, quella del "*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**".

In sequenza: lotti idonei alla edificazione – frazionamento con eventuale previsione di opere di urbanizzazione primaria o secondaria – ubicazione *id est* vicinanza lotti ad aree urbanizzate – qualità personali degli acquirenti – prezzo pagato per acquisto lotto – destinazione edificatoria (non equivoca).

L'impudenza legislativa è qui persino più intuitiva: il reato è nella predisposizione (il diritto direbbe nel **tentativo**, tant'è che Cass.sez.III, 29/2/2000, Pennelli parla non a caso di anticipazione della tutela rispetto all'inizio delle opere, dunque una sorta di fase ideativa) alla trasformazione lottizzatoria attraverso vendita non autorizzata di terreno frazionato in lotti ovvero sulla base di quote che accrescano il numero dei soggetti titolari del diritto sul bene (sempreché risulti, sulla base di elementi indiziari, lo scopo edificatorio); la e congiunzione sarebbe in realtà una *o*, e se così non fosse soccorrerebbe la dizione *atti equivalenti*, dal momento che ciò che conta sarebbe la finalità edificatoria che traspare dal frazionamento o dalla vendita o da atti equivalenti; il frazionamento va inteso non in senso tecnico, come mero scorporo del terreno; l'elenco non è tassativo: nella perenne rincorsa alla fantasia criminale, la norma si lascia aperta la possibilità di criteri altri rispetto a quelli elencati; uno solo dei criteri può essere sintomatico (così Consiglio di Stato, sez.V, 14/5/2004, n.3136); il frazionamento può essere poi semplicemente futuro, come nel caso di terreno *pro indiviso* a più acquirenti, con successivo frazionamento attraverso lo scioglimento della comunione. Infine, la trasformazione può avvenire con atti pubblici o privati (compravendite, per-

mute, donazioni, etc.), riguardanti diritti reali come proprietà, usufrutto, enfiteusi, etc., ma non rientrano nella previsione della norma gli atti indicati nell'art.30, 2 e 10 co. TU <sup>(11)</sup>.

La seconda parte della disposizione completa il quadro generale: la lottizzazione può dirsi configurata:

- attraverso qualsiasi utilizzazione del suolo che, indipendentemente dalla entità del frazionamento fondiario e dal numero dei proprietari, preveda la realizzazione contemporanea o successiva di una pluralità di edifici a scopo residenziale, turistico o industriale, che postulino l'attuazione di opere di urbanizzazione primaria o secondaria, occorrenti per le necessità dell'insediamento;
- in presenza di un intervento sul territorio tale da comportare una nuova definizione dell'assetto preesistente in zona non urbanizzata o non sufficientemente urbanizzata, per cui esiste la necessità di attuare le previsioni dello strumento urbanistico generale attraverso la redazione e la stipula di una convenzione lottizzatoria adeguata alle caratteristiche dell'intervento di nuova realizzazione;
- allorché detto intervento non potrebbe essere in nessun caso realizzato, poiché, per le sue connotazioni oggettive, si pone in contrasto con previsioni di zonizzazione e/o localizzazione dello strumento generale di pianificazione, che non possono essere modificate da piani urbanistici attuativi.

Nelle prime due delle tre ipotesi dianzi descritte la fattispecie lottizzatoria esula esclusivamente dalle situazioni di zone completamente urbanizzate, mentre sussiste non soltanto nelle ipotesi estreme di zone assolutamente inedificate, ma anche in quelle intermedie di zone parzialmente urbanizzate nelle quali si configuri un'esigenza di raccordo con il preesistente aggregato abitativo e di potenziamento delle opere di urbanizzazione. Non basta, dunque, la mera preesistenza di opere di urbanizzazione per escludere la dovutezza della pianificazione attuativa, ma è necessario che le opere esistenti siano 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 (a tal proposito vedi Cass., Sez. 3: 20.3.2008, n. 12426, Bardini; 26.6.2008, n. 37472, Bello. Vedi pure C. Stato: Sez. V, 5.10.2011, n. 5450; Sez. IV, 1.10.2007, n. 5043; Sez. IV, 22.5.2006, n. 3001; Sez. V, 15.2.2001, n. 790. Deve sussistere per escludere la lottizzazione, 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. Il che significa, anche, che l'esigenza di un preventivo piano di lottizzazione non è soddisfatta dall'imposizione, nel singolo o nei singoli permessi di costruire, dell'obbligo di realizzare le opere di urbanizzazione primaria, poiché le opere di urbanizzazione (non soltanto primaria ma anche secondaria) collegate ad interventi edificatori non realizzabili con procedura "diretta" trascendono le dimensioni dei singoli lotti edificabili in una situazione distinta per presupposti e contenuti che può essere definita soltanto attraverso uno strumento di pianificazione attuativa (vedi C. Stato, Sez. V, 10.11.1992, n. 1221; 25.10.1989, n. 669).

Ecco la nuova norma: Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio (...) *nonché* quando tale trasformazione venga predisposta attraverso atti idonei a il frazionamento e/o la vendita, o atti equivalenti (allo scopo edificatorio), del terreno in lotti (o all'interno di un singolo lotto) 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

11) Comma 2: Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica sia in forma privata, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni sono nulli e non possono essere stipulati né trascritti nei pubblici registri immobiliari ove agli atti stessi non sia allegato il certificato di destinazione urbanistica contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano quando i terreni costituiscano pertinenze di edifici censiti nel nuovo catasto edilizio urbano, purché la superficie complessiva dell'area di pertinenza medesima sia inferiore a 5.000 metri quadrati. Comma 10: Le disposizioni di cui sopra si applicano agli atti stipulati ed ai frazionamenti presentati ai competenti uffici del catasto dopo il 17 marzo 1985, e non si applicano comunque alle divisioni ereditarie, alle donazioni fra coniugi e fra parenti in linea retta ed ai testamenti, nonché agli atti costitutivi, modificativi od estintivi di diritti reali di garanzia e di servitù.

agli acquirenti, o qualsiasi altro elemento sintomatico, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio in violazione del bene strumentale

### **2.3. Lottizzazione mista**

Come detto può esservi un intreccio di atti materiali e di atti giuridici: come spiegato da Cass. Ss.UU. Salvini, la lottizzazione può nascere in forme giuridiche e poi proseguire in forme materiali.

Un ulteriore e importante contenuto (rispetto alla originaria impostazione ho spostato qui questa particolare forma di lottizzazione che può accompagnarsi sia ad atti giuridici che a ristrutturazione materiali): **Cass. pen. Sez. III, 06/06/2012, n. 27289 (rv. 253147)**: La **modifica di destinazione d'uso** di una struttura alberghiera in complesso residenziale realizzata attraverso la parcellizzazione dell'immobile in numerosi alloggi suscettibili di essere occupati stabilmente configura il reato di **lottizzazione** abusiva pur laddove l'area sia urbanizzata e gli strumenti urbanistici generali consentano una utilizzabilità alternativa di tipo alberghiero e residenziale, salvo che le opere già esistenti siano sufficienti non solo a soddisfare i bisogni degli abitanti già insediati ma anche di quelli da insediare. (Annulla in parte con rinvio, App. Genova, 03 novembre 2011) **Motivazione**: Per quanto concerne la lottizzazione abusiva, si osserva che il reato è già stato dichiarato estinto per prescrizione, ma la disamina della Corte deve estendersi alla possibile praticabilità della regola inserita nell'art. 129 c.p.p., comma 2 sia per le articolate censure dei ricorrenti, che negano alla radice la sussistenza della fattispecie criminosa, sia per la applicabilità della misura della confisca in relazione alla quale il giudice deve valutare compiutamente gli elementi di prova per confermarla o revocarla. Con la prima censura, i ricorrenti eccepiscono violazione del principio di tassatività perché il reato, in contrasto con il testo normativo dell'art. 31, comma 1, cit. T.U. che si riferisce ai **terreni**, è stato esteso **ad edifici già costruiti**. Sul punto, la Corte rileva che la norma ha inteso punire in via anticipata il mero frazionamento dei terreni in lotti e, di conseguenza, ha voluto sanzionare come naturale ricaduta (secondo **una interpretazione logico-estensiva del dato semantico in armonia con la ratio della previsione ed ammissibile anche per le disposizioni di legge penale**) il proseguimento di questa illegittima condotta consistente **nella edificazione illecita di un edificio**. Inoltre, l'alienazione dei singoli immobili, per il principio della accessione, ha conseguenze sul frazionamento dei lotti sui quali i fabbricati insistono. Su questa esegesi si è attestata da tempo la giurisprudenza della Cassazione (ex plurimis: Sez. 3 sentenza 39078/2009) che ha superato una isolata e lontana nel tempo decisione di segno contrario (Sez. 3 9070/1983). Poiché il Legislatore ha inteso anticipare la tutela del bene protetto formulando una norma costruita **sul modello legale del tentativo**, la deduzione difensiva, sulla inapplicabilità di tale istituto alle contravvenzioni, non merita accoglimento. **Tanto premesso, il fulcro del problema consiste nel verificare se il mutamento di destinazione dell'uso dell'edificio, con il quale le singole unità hanno perso la originaria destinazione alberghiera per assumere quella residenziale, configuri un caso di ristrutturazione edilizia, secondo la definizione fornita dall'art. 3, comma 1, lett. d) cit. T.U. (illegittima perché in assenza del previo permesso di costruire) oppure una lottizzazione abusiva**. Un intervento come quello per cui si procede determina, o può determinare, una trasformazione qualitativa dal punto di vista urbanistico- edilizio e produrre una significativa alterazione sullo assetto del territorio pianificato pure quando l'area è urbanizzata e gli strumenti urbanistici generali consentono una utilizzabilità alternativa di tipo alberghiero e residenziale (Cass. Sez. 3 sentenza 39078/2009); anche una modifica che si inserisce tra i possibili usi del territorio consentiti dal piano può alterare le destinazioni funzionali ammesse dallo stesso e richiedere un raccordo con il preesistente aggregato urbano. **Ciò può verificarsi quando il complesso alberghiero sia stato realizzato alla stregua di previsioni derogatorie non estensibili agli edifici residenziali (tema non trattato nella impugnata sentenza nè nei motivi di ricorso) ovvero quando il mutamento d'uso comporti un incremento degli standards richiesti per la edificazione alberghiera**; sul punto, i ricorrenti sostengono che l'insediamento ricettivo non implica un carico urbanistico maggiore rispetto al residenziale per cui la trasformazione del fabbricato non rileva sul sistema delle urbanizzazioni. Il tema è di fondamentale importanza per la risoluzione del caso. Ora è possibile che, pur in area B1, una non consentita e non modesta modi-

fica della destinazione d'uso della struttura alberghiera incida sul carico che devono sopportare le infrastrutture esistenti o comportare la necessità di un loro potenziamento ed adeguamento perchè, sufficienti per la originaria destinazione dell'edificio, diventano inadeguate per i nuovi bisogni della collettività (Cass. Sez. 3 sentenza 12426/ 2008). Inoltre, dal certificato urbanistico, risulta che la edificazione è stata posta in essere anche in zona IC 12 destinata a servizi di quartiere. Affrontando la problematica in oggetto, Corte di appello ha concluso rilevando che "la parcellizzazione dell'immobile in numerosissimi alloggi, suscettibili di essere stabilmente occupati da un gran numero di persone, era attività idonea a determinare una pesante ingerenza nelle previsioni urbanistiche dell'ente pubblico e da incidere sulle scelte future". In tale modo, i Giudici hanno evidenziato un principio in astratto plausibile, **ma non hanno verificato, nel concreto se le opere di urbanizzazione già esistenti e disponibili fossero sufficienti, in un rapporto di proporzionalità, non solo a soddisfare i bisogni degli abitanti già insediati, ma anche di quelli da insediare.** In altre parole, è mancata una indagine sulla incidenza del nuovo insediamento sul contesto urbanizzato già esistente ancorata alla fattispecie concreta; la verifica doveva tenere conto di quanta parte dell'edificazione ricada sulla zona B1 e sulla zona IC 12, dello eventuale superamento dei volumi residenziali ammissibili dall'atto di programmazione e della legislazione urbanistica regionale in materia di categorie funzionali di destinazione d'uso.

**Cass. pen. Sez. feriale, 24/07/2012, n. 31921 (rv. 253420):** "L'esistenza di un'attività, sia pure autorizzata, di campeggio non è incompatibile con la figura del reato di **lottizzazione** abusiva ove la stessa venga radicalmente mutata in uno stabile insediamento abitativo e di rilevante impatto negativo sull'assetto territoriale. (Fattispecie relativa alla realizzazione di novanta piazzole di sosta e quarantatre strutture abitative in ferro e plastica **ancora stabilmente** al terreno e servite da rete idrica). (Rigetta, App. Roma, 09 marzo 2012)". **Motivazione:** "In particolare, poi, questa Corte ha già affermato, con riguardo al possibile inquadramento, nella previsione normativa della lottizzazione abusiva, della trasformazione in stabile insediamento abitativo di una attività di **campeggio**, sia pure regolarmente autorizzata, che proprio la introduzione, nel preesistente insediamento concepito in tali limiti, di caratteristiche di stabilità, conseguenti alla trasformazione di strutture mobili, quali roulotte, in vere e proprie unità abitative permanenti e alla realizzazione di infrastrutture, è l'elemento che segna il passaggio ad attività, illecita, di lottizzazione abusiva in considerazione dell'incidenza che una simile trasformazione non può non comportare sull'assetto urbanistico (Sez. 3<sup>a</sup>, n. 8933 del 29/04/1983, Angiulli, Rv. 160872 e Sez. 3<sup>a</sup>, n. 4974 del 17/12/07, S., Rv. 238789)" "infatti la lottizzazione abusiva è connotata dalla lesione del **bene giuridico protetto dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 30, che è non solo 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 del comune - cui spetta di vigilare sul rispetto delle vigenti prescrizioni urbanistiche, con conseguente legittima repressione di qualsiasi intervento di tipo lottizzazione non previamente assentito (v. Cons. Stato, Sez. 4<sup>a</sup>, n. 5849, 6 ottobre 2003). Nella specie, in particolare, la realizzazione degli interventi già descritti consente di qualificare la lottizzazione come "lottizzazione mista" in quanto caratterizzata dalla compresenza di attività materiali e attività negoziali (cfr. Sez. 3<sup>a</sup>, n. 13687 del 28/02/2007, Signori, Rv. 236340; Sez. 3<sup>a</sup>, n. 10889 del 21/01/2005, Garbari, Rv. 230976; Sez. 3<sup>a</sup>, n. 6396 del 07/11/2006, Cleri, Rv. 236075)".

**Cass. pen., sez. III, 17.09.13, n. 3800, Pres. Squassoni, Rel. Fiale:** "(...) 2. A fronte di tale situazione di fatto, rileva il Collegio che il fenomeno della "conversione" di un complesso immobiliare alberghiero in una pluralità di unità immobiliari autonome vendute ad acquirenti privati, nella sua configurazione astratta, ha anzitutto un forte impatto sul territorio, sotto il profilo dell'assetto urbanistico di esso, in quanto **pregiudica le autonome scelte della programmazione edificatoria e condiziona la pubblica Amministrazione nell'esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ma è altresì idoneo a produrre conseguenze negative in termini socio-occupazionali** (in primo luogo per la mancata assunzione del personale destinato ad operare nella struttura alberghiera) **ed ulteriori pregiudizi all'economia turistica del Comune interessato.**

2.1 In relazione a detta fenomenologia la giurisprudenza di questa Corte Suprema ha ravvisato nelle condotte dianzi esplicate (sia pure, talvolta, con i limiti propri dei giudizi in

tema di misure cautelari) gli elementi costitutivi del reato di *lottizzazione abusiva*, **nella prospettiva finale della tutela del bene, di rango costituzionale (artt. 3, 9 e 32 Cost.), rappresentato dal territorio, ovvero dall'*habitat* in cui l'uomo vive ed opera e che incide direttamente sulla qualità individuale e sociale della vita.**

È stato così inquadrato nella fattispecie lottizzatoria il sostanziale conferimento di un diverso assetto ad una porzione di territorio comunale, con "*significativa trasformazione*" della organizzazione complessiva di detto territorio messa a punto dagli strumenti urbanistici anche attraverso il coordinamento delle varie destinazioni d'uso (da ciò discende l'assoluta ir-rilevanza delle argomentazioni riferite dalla difesa, nel caso in esame, alla pretesa carenza di un aggravio del carico urbanistico).

La Corte Costituzionale ha rilevato infatti, al riguardo, che "le destinazioni d'uso degli immobili sono in diretto rapporto con l'assetto del territorio dei Comuni e costituiscono attuazione delle funzioni e degli usi delle zone in cui viene articolato il territorio medesimo, secondo le previsioni della pianificazione comunale" [così Corte Cost., 11.2.1991, n. 73].

3. Questa III Sezione, in particolare, con giurisprudenza costante, ha affermato che è configurabile il reato di lottizzazione abusiva mediante modifica della destinazione d'uso nel caso in cui, attraverso la condotta dianzi descritta, venga alterato il complessivo assetto del territorio comunale configurato dallo strumento urbanistico, al quale è affidata la pianificazione delle diverse destinazioni d'uso con assegnazione a ciascuna zona territoriale di determinate quantità e qualità di servizi.

Ha rilevato, dunque, che la lottizzazione abusiva può essere integrata - ove sussista contrasto con gli strumenti urbanistici - dalla modifica della destinazione d'uso di una residenza turistico - alberghiera realizzata attraverso la vendita di singole unità a privati "allorché non sussista un'organizzazione imprenditoriale preposta alla gestione dei servizi comuni ed alla concessione in locazione dei singoli appartamenti compravenduti secondo le regole comuni del contratto di albergo", atteso che in tale ipotesi le singole unità perdono la originaria destinazione d'uso alberghiera per assumere quella residenziale.

Quanto alla individuazione della destinazione della struttura immobiliare (alberghiera o abitativa), è stato escluso che si debba tener conto della titolarità della proprietà della stessa, che indifferentemente può appartenere ad un solo soggetto proprietario oppure ad una pluralità di soggetti.

Ciò che rileva, invece, è la configurazione della struttura (anche se appartenente a più proprietari) come albergo ed una configurazione siffatta deve essere caratterizzata dalla "*concessione in locazione delle unità immobiliari ad una generalità indistinta ed indifferenziata di soggetti e per periodi di tempo predeterminati*".

Se manca questa destinazione ad un pubblico generalizzato, ma si destinano parte dei locali costruiti esclusivamente all'utilizzazione dei soggetti proprietari, non si ha più utilizzazione alberghiera, bensì abitativa.

4. La consolidata giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente affermato i principi secondo i quali:

- *Può configurare il reato di lottizzazione abusiva la modifica di destinazione d'uso di un complesso alberghiero, realizzata attraverso la vendita di singole unità immobiliari a privati, allorché (indipendentemente dal regime proprietario della struttura) non sussiste una organizzazione imprenditoriale preposta alla gestione dei servizi comuni ed alla concessione in locazione dei singoli appartamenti compravenduti secondo le regole comuni del contratto di albergo, atteso che in tale ipotesi le singole unità perdono la loro originaria destinazione d'uso alberghiera per assumere quella residenziale.*

- *Irrilevante è la titolarità della proprietà della struttura immobiliare, che indifferentemente può appartenere ad un solo soggetto proprietario oppure ad una pluralità di soggetti. Ciò che rileva, invece, è la configurazione della struttura medesima (anche se appartenente a più proprietari) come albergo ed una configurazione siffatta deve essere caratterizzata dalla "concessione in locazione delle unità immobiliari ad una generalità indistinta ed indifferenziata di soggetti e per periodi di tempo predeterminati".*

Se manca questa destinazione dei locali ad un pubblico generalizzato, ma si destinano parte dei locali costruiti esclusivamente all'utilizzazione dei soggetti proprietari, non si ha più utilizzazione alberghiera, bensì abitativa.

- Si ha lottizzazione abusiva allorché il frazionamento anzidetto si ponga *in contrasto con specifiche previsioni dello strumento urbanistico generale*, come ad esempio nel caso in cui detto strumento, nella zona in cui è stato costruito l'albergo, non preveda utilizzabilità diversa da quella turistico - alberghiera.

- Il reato di lottizzazione abusiva mediante modifica della destinazione d'uso da alberghiera a residenziale è configurabile anche nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico consenta l'utilizzo della zona ai fini residenziali: sia quando il complesso alberghiero sia stato edificato alla stregua di *previsioni urbanistico - edilizie derogatorie non estensibili ad immobili residenziali*; sia allorché la destinazione d'uso residenziale comporti la necessità di incrementare gli *standards* richiesti per l'edificazione alberghiera e tali *standards* aggiuntivi non risultino reperibili ovvero reperiti in concreto.

5. Sono questi i principi che devono presiedere alla valutazione della vicenda concreta in esame, ove il presupposto dell'illiceità risiede nella incompatibilità della destinazione residenziale con la strumentazione urbanistica vigente.

La Corte di merito, con corretta applicazione di tali principi, ha accertato, e ne ha dato conto con motivazione diffusa e razionale, che:

- il trasferimento di "quote" della proprietà dell'albergo, valutato in sé stesso, potrebbe essere considerato legittimo solo allorché fosse restata immanente la gestione alberghiera dell'intero immobile, ma - nella vicenda che ci occupa - l'assegnazione di specifiche unità immobiliari di esclusiva pertinenza evidenzia l'intimo nesso di connessione tra la c.d. "quota" e porzioni ben individuate dell'intero compendio immobiliare e tale connessione rende palese un espediente dissimulatorio al fine di aggirare il divieto di lottizzazione posto dal legislatore;

- non sono state messe a disposizione e concesse in locazione ad una generalità indistinta ed indifferenziata di soggetti le unità immobiliari vendute a privati;

- non esiste una organizzazione imprenditoriale (non di tipo essenzialmente condominiale) che abbia continuato a gestire come "albergatore" i servizi comuni ed abbia dato in locazione, secondo le regole del contratto di albergo, anche i singoli appartamenti compravenduti.

Va rilevato, in proposito, che le anzidette condizioni di gestione (riscontrate insussistenti) devono essere integrate con riferimento a tutti gli appartamenti ricompresi nell'autorizzazione di esercizio alberghiero, e non ad alcuni soltanto di essi, e non possono ovviamente riconnettersi a precarie e contingenti decisioni di alcuni proprietari che abbiano deciso di locare temporaneamente gli immobili di proprietà esclusiva.

6. Infondata è l'eccezione secondo la quale - alla stregua della formulazione letterale dell'art. 30, 1 comma, del T.U. n. 380/2001 e tenuto conto del principio di tassatività delle previsioni penali - il reato di lottizzazione abusiva sarebbe configurabile esclusivamente nei confronti del venditore e degli acquirenti di "terreni illegittimamente frazionati" e non invece di "edifici già costruiti".

Va rilevato, infatti, che le Sezioni Unite - già con la sentenza 28.11.1981, ric. Giulini - hanno affermato che, per la configurabilità del reato all'epoca previsto dall'art. 17, lettera b) - ultima ipotesi, della legge n. 10/1977, la nozione di "*lottizzazione dei terreni a scopo edilizio*" [allora posta dall'art. 28 della legge urbanistica n. 1150/1942, modificato dalla legge n. 765/1967] non comprendeva soltanto i casi di frazionamento di area, ma (alla stregua della *ratio legis* e degli interessi tutelati) doveva "*essere estesa sino a comprendere qualsiasi forma di insediamento urbano, non autorizzabile o non legittimamente autorizzato, realizzato attraverso l'utilizzazione edilizia del territorio*": ciò perché si determina in ogni caso il pregiudizio delle autonome scelte programmatiche sull'uso del territorio, riservate dalla legge alla competenza del Comune, nonché il condizionamento della pubblica Amministrazione ad eseguire le correlate opere di urbanizzazione primaria e secondaria ed a sopportare i relativi costi.

Solo un'interpretazione siffatta, già secondo la pronuncia in oggetto, "*sembra poter comprendere le varie e diverse accezioni del termine lottizzazione, nei momenti e negli aspetti eterogenei e multiformi, effettivi o simulati, nei quali essa ha dimostrato, nel tempo, di potersi concretizzare e sviluppare*".

**7. La giurisprudenza ormai costante di questa Corte è orientata nel senso che la contravvenzione di lottizzazione abusiva, sia negoziale sia materiale, possa essere commessa anche per colpa** [vedi, tra le molteplici pronunzie in tal senso, Cass., Sez. III: 25.2.2011, n. 7238, Cresta; 3.2.2011, n. 3886, Lotito; 29.4.2009, n. 17865, Quarta; 2.10.2008, n. 37472, Belloi; 7.4.2008, n. 14326, Zortea; 5.3.2008, n. 9982, Quattrone; 12.10.2005, n. 36940, Stiffi; 13.10.2004, n. 39916, Lamedica].

**Non è ravvisabile, infatti, alcuna eccezione al principio generale stabilito per le contravvenzioni dall'art. 42, 4 comma, cod. pen..**

**Il venditore non può predisporre l'alienazione degli immobili in una situazione produttrice di alterazione o immutazione circa la programmata destinazione della zona in cui gli stessi sono situati ed i soggetti che acquistano devono essere cauti e diligenti nell'acquisire conoscenza delle previsioni urbanistiche e pianificatorie di zona.**

Questa Sezione ha già enunciato il principio secondo il quale, nell'illecito lottizzatorio, non può ritenersi assiomaticamente sussistente la buona fede del venditore e dell'acquirente per il solo fatto che essi si siano rivolti ad un notaio quale pubblico ufficiale rogante (vedi Cass., Sez. Ili, 28.2.2013, n. 15981, P.M. in proc. Moretti).

Le parti stipulanti infatti - proprio al fine specifico di non fare emergere elementi indiziari di uno scopo lottizzatorio dell'attività negoziale - potrebbero rendere dichiarazioni non veritiere, surrettiziamente incomplete o nebulose, oppure produrre documentazione parziale e non corrispondente alla realtà.

Lo stesso notaio, infine, potrebbe concorrere alla lottizzazione abusiva, sia contribuendo con la propria condotta alla realizzazione dell'evento illecito (facendo proprio il fine degli autori del reato, magari anche con attiva induzione propiziatoria) sia per violazione del dovere della normale diligenza professionale media esigibile ai sensi del 2 comma dell'art. 1176 cod. civ..

L'intervento del notaio non garantisce una sorta di "ripulitura giuridica" della originaria illegalità dell'immobile abusivo, permettendo che esso resti definitivamente radicato sul territorio, né può consentire all'acquirente di godere di un acquisto dolosamente o colposamente attuato in ordine ad un bene di provenienza illecita ed al costruttore abusivo di conseguire comunque il suo illecito fine di lucro. Argomentandosi in senso difforme (come efficacemente rilevato in dottrina) lo scempio territoriale, che è intollerabile perché perpetrato in violazione anche dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 della Costituzione, diventerebbe praticamente intoccabile e la cultura dell'illegalità diventerebbe diritto acquisito.

Nella fattispecie in esame evidenti profili quanto meno di colpa emergono dal fatto che i venditori ed il notaio avevano il dovere di conoscere sia la destinazione esclusivamente alberghiera impressa alla zona dalla pianificazione comunale sia la disciplina provinciale di settore applicabile, sicché ha costituito condotta quanto meno negligente ed imprudente quella di separare singole unità residenziali da un compendio immobiliare alberghiero. Sembra comunque razionalmente configurarsi, piuttosto, il fraudolento ricorso ad uno strumento giuridico in sé legittimo ma surrettiziamente utilizzato a scopo illecito e sul comportamento dello stesso notaio rogante sarebbero stati opportuni approfondimenti investigativi.

**8. Mentre dei motivi di ricorso fino a questo punto esaminati è stata evidenziata l'infondatezza, appare invece meritevole di accoglimento l'ultima eccezione in esso svolta nella parte in cui si lamenta vizio di motivazione quanto alla disposta conferma della confisca delle parti dell'immobile non compravendute (nella sentenza di primo grado si fa riferimento ad un edificio di sei piani, dei quali soltanto tre sarebbero stati trasformati).**

Il problema è quello della proporzionalità di tale disposizione ablatoria, che ha riguardato la totalità del compendio immobiliare alberghiero pure a fronte dell'accertata trasformazione edilizia ed urbanistica soltanto di una parte di esso.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte (Cass., sez. III: 8-10-2009, n. 39078, Apponi; 2-10-2008, n. 37472, Belloi):

- nel caso in cui si accerti un preventivo frazionamento di un'area abusivamente lottizzata, preordinato ad agevolare l'utilizzazione a scopo edilizio, la confisca prevista dall'art. 44, 2 comma, del T.U. n. 380/2001 investe l'intera area interessata da tale frazionamento nonché dalla previsione delle relative infrastrutture ed opere urbanizzative, indipendentemente dall'attività di edificazione posta concretamente in essere;

- nell'ipotesi, invece, in cui non sia stato predisposto un frazionamento fondiario e tuttavia si sia conferito, di fatto, un diverso assetto ad una porzione di territorio comunale, la confisca va limitata a quella porzione territoriale effettivamente interessata dalla vendita di lotti separati, dall'edificazione e dalla realizzazione di infrastrutture.

**Qualora la lottizzazione abbia riguardato non un fondo ma un edificio, a giudizio del Collegio, deve essere affermata comunque la necessità di garantire il mantenimento di un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità (il buono e ben ordinato assetto del territorio) e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.**

In questa prospettiva va rilevato che, nella fattispecie in esame, la Corte di merito non ha spiegato quale sia l'attività lottizzatoria che abbia riguardato le parti dell'immobile non compravendute con contratti definitivi ed anzi neppure le ha identificate attraverso la specificazione della consistenza e delle caratteristiche di tali parti. È stato omesso, in particolare, ogni riferimento alle possibilità concrete di prosecuzione della gestione alberghiera a fronte della cessione a terzi di quote di comproprietà e nel rispetto della normativa provinciale vigente; non è stato specificato se e quali opere edilizie abbiano interessato le parti residue; non si è fatto riferimento a significative condotte prodromiche a vendite ulteriori ovvero ad altre attività preordinate ad una trasformazione delle parti non trasferite che risultino incompatibili con la destinazione alberghiera.

(...).

Insomma nel caso, ad esempio, di un complesso turistico alberghiero autorizzato con lottizzazione convenzionata e costruzione di manufatti a distanza inferiore a 500 mt., il quale sia stato successivamente convertito in unità immobiliari vendute privatamente e utilizzate come residenze, la sussunzione nel fatto illecito non appare dubitabile: la lottizzazione si configura anche nel caso di mutamento destinazione d'uso di edifici, giacché, il bene giuridico tutelato sarebbe non già la programmazione del territorio, cd. bene strumentale (come ritenuto da una lontana sentenza SS del 1981: 28.11.1981, Giulini), ma il bene finale del territorio ovvero l'habitat sociale; dunque una attività, ancorché formalmente consentita, tuttavia lesiva dell'habitat, dovrebbe essere sanzionata (Albamonte), potendo comunque alterare l'assetto urbanistico di una zona (Novarese). Come dire: la modifica altera retrospettivamente il senso della lottizzazione in deroga, la modifica del territorio costiero consentita per alberghi non è consentita per residenti. Nondimeno il carico urbanistico, la compromissione della maglia urbanistica è diversa per un albergo piuttosto che per una zona residenziale (cd. uso intensivo del territorio) il che spiega la reviviscenza del fatto illecito (**Cass. Sez. III n. 6396 del 15/2/2007 (Ud. 07/11/2006) Presidente: Lupo E. Estensore: Fiale A. Imputato: Cieri.** "In materia edilizia, configura il reato di lottizzazione abusiva la modifica di destinazione d'uso di una RTA, residenza turistico alberghiera, realizzata attraverso la vendita di singole unità a privati allorché non sussista una organizzazione imprenditoriale preposta alla gestione dei servizi comuni ed alla concessione in locazione dei singoli appartamenti compravenduti secondo le regole comuni del contratto d'albergo, atteso che in tale ipotesi le singole unità perdono la originaria destinazione d'uso alberghiera per assumere quella residenziale, in contrasto con lo strumento urbanistico costituito dal piano di lottizzazione.").

Nella voce enciclopedica occorrerà appuntare quest'altra e decisiva variante: già nel 1993, Cass.ss.UU., 12.11.1993, Borgia, la tutela del territorio aveva fatto ingresso nel panorama

urbanistico, di contro alla sentenza Brunotto del 1988. La sentenza Salvini riprende l'idea sostanzialistica, confermata anche dall'indirizzo cd plurilesivo (cass. Sez.III, 11/5/2005, Stiffi e altri) e lascia trasparire un orientamento per i quali il bene giuridico sembrerebbe essere non più quello formale o strumentale, ma quello del corretto assetto pianificatorio.

Dal burraco – potremmo dire – siamo passati agli scacchi. Il diritto, quello *in the book*, ha generato una variante *in the facts*: l'impudenza ha generato i suoi epigoni.

### **3. L'imprudenza.**

Come non aspettarselo: l'impudenza della prima parte, l'impudenza della seconda parte, la somma della prima con la seconda, non potevano non generare problematiche di varia natura. Alcune di esse erano già iscritti nello statuto semantico di una disposizione contravvenzionale, la quale – recuperando quanto di diceva all'inizio – avrebbe dovuto essere indifferente al dolo e colpa, ostile al tentativo, a bene giuridico semplificato di tipo strumentale, e tuttavia viene normativamente raccontata nelle forme di una gravidanza psicologica, non a caso generativa di una lettura a dolo esclusivo, di una anticipazione ulteriormente arretrata al tentativo di contravvenzione, di un bene giuridico sempre meno formale e di genere tipicamente contravvenzionale. Altre, numerose altre, si legano al tentativo di sistematizzare soluzioni iscritte nella pratica della norma, più che nella tessitura linguistica del costruito descrittivo.

Trova qui spazio e misura l'imprudenza *nella* norma.

#### **3.1. Lottizzazione e singoli illeciti edilizi**

Si diceva e si è detto: il piano di lottizzazione e permessi a costruire devono coesistere, la presenza dell'uno non dispensa dalla necessità dell'altro, il che significa che, se vi è il permesso e non la lottizzazione, esiste quest'ultimo reato, ma anche – ed è quello che più conta nella presente riflessione – che, in difetto di permesso, i due reati possono coesistere.

**Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 11-07-2012) 03-10-2012, n. 38505** La vicenda esaminata dalla Cassazione (che riterrà di condividere la decisione del giudice del tribunale di Pesaro che, con la sentenza in epigrafe, aveva assolto l'imputato dal reato di lottizzazione abusiva perchè il fatto non sussiste e dichiarò non doversi procedere in ordine al reato edilizio perchè estinto per prescrizione.) è quella di A.B.M. vennero contestati i reati: A) di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 30 e art. 44, lett. c), per avere effettuato una lottizzazione abusiva a scopo edificatorio di un suo terreno agricolo di circa 3 ettari sito nel comune di Pesaro mediante il frazionamento, negli anni dal 1999 al 2002, e la vendita (a partire dal 2002 fino al 2007) in 32 lotti, ciascuno della superficie di circa mq. 1000, realizzando una strada poderale carrabile, la recinzione su tre lati delle singole particelle e un impianto di fornitura di acqua non potabile dal Consorzio di bonifica; B) al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, lett. b), per avere realizzato, senza permesso di costruire, la suddetta strada poderale carrabile e le recinzioni dei lotti.

**Cass. pen. Sez. III, 24-02-2011, n. 9307 (rv. 249763):** Il reato di **lottizzazione** abusiva, previsto dall'art. 44, comma primo, lett. c), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, può concorrere materialmente con le altre violazioni edilizie previste dalle lettere a) e b) del medesimo articolo. (In motivazione la Corte ha precisato che l'illecito lottizzatorio costituisce un'ipotesi autonoma di reato, distinta dalle altre violazioni disciplinate dall'art. 44 del d.P.R. citato, essendo diversi sia l'oggetto della tutela che la condotta sanzionata). (Rigetta, Trib. lib. Salerno, 04 giugno 2010)

**Cass. pen. Sez. III, 22/10/2010, n. 3872:** La difformità dell'opera edilizia rispetto alle previsioni normative statali o regionali giustifica la condanna per **lottizzazione** abusiva anche se tale opera è conforme al provvedimento amministrativo autorizzatorio, che è pertanto illegittimo.

### **3.2. Lottizzazione e soggetti attivi**

#### **soggetto attivo**

proprietario acquirente professionisti mediatori dirigente (con aggiunta 323 cp)

**Cass. pen. Sez. III, 12/05/2011, n. 23646 (rv. 250523):** Il progettista, consapevole dell'abusività dell'intervento, è responsabile del reato di **lottizzazione** abusiva, in quanto arreca un determinante contributo causale alla concreta attuazione del disegno criminoso, diretto a condizionare la riserva pubblica di programmazione territoriale. (Annulla senza rinvio, App. Bari, 21/12/2009)

#### **Responsabilità notai**

Protocolli dell'Attività Notarile - Regola n. 13, ove viene testualmente enunciato:

- che la prestazione del notaio dovrà essere finalizzata non solo ad assicurare il rispetto dei requisiti formali necessari ai fini della validità degli atti, ma anche ad evitare che l'atto notarile costituisca elemento per la realizzazione di lottizzazioni abusive, anche quale elemento inserito in un procedimento progressivo e complesso di realizzazione della fattispecie abusiva;
- che il ruolo del notaio dovrà essere diretto, altresì, a colmare la presumibile asimmetria informativa delle parti in una materia complessa quale è quella urbanistica ed edilizia;
- che eventuali vizi nei requisiti attinenti la validità degli atti non sono rilevabili da una mera visura delle note di trascrizione, ma richiedono un esame dei titoli di provenienza. Alla stregua di tali considerazioni la Regola n. 13 prescrive al notaio l'osservanza delle seguenti condotte:
  - informare le parti sulle conseguenze giuridiche legate al fenomeno della lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio, sia materiale che negoziale, nei casi in cui l'operazione presenti elementi di incongruità in relazione agli elementi che possono evincersi dalla definizione di lottizzazione abusiva riportata nell'art. 30, comma 1 cit. T.U. sull'edilizia (D.P.R. 380 del 2001);
  - astenersi dal prestare qualunque contributo attivo e consapevole all'altrui illecita attività finalizzata al suddetto scopo;
  - presentare o trasmettere, senza ritardo, al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria, denuncia scritta in tutti i casi in cui, sulla base degli elementi indicati nel cit. DPR. n. 380 del 2001, art. 30 emerga il sospetto di una lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio.

**Art.361 cp – o concorso nel reato di lottizzazione?** In quest'ultimo senso **Corte di Cassazione (sent. n. 15981) del 28 febbraio 2013** per la quale *il solo fatto dell'intervento del notaio non "ripulisce" una situazione di lottizzazione abusiva; anzi il notaio stesso potrebbe concorrere nel reato.* Secondo la **Corte di Cassazione (sent. n. 15981) del 28 febbraio 2013**, in una fattispecie di lottizzazione abusiva, non può ritenersi assiomaticamente sussistente la buona fede dell'acquirente per il solo fatto che quegli si sia rivolto ad un notaio quale pubblico ufficiale rogante. Le parti stipulanti infatti - proprio al fine specifico di non fare emergere elementi indiziari di uno scopo lottizzatorio dell'attività negoziale - potrebbero rendere dichiarazioni non veritiere, surrettiziamente incomplete o nebulose, oppure produrre documentazione parziale e non corrispondente alla realtà. Lo stesso notaio, infine, potrebbe concorrere alla lottizzazione abusiva, sia contribuendo con la propria condotta alla realizzazione dell'evento illecito (facendo proprio il fine degli autori del reato, magari anche con attiva induzione propiziatoria) sia per violazione del dovere della normale diligenza professionale media esigibile ai sensi del 2° comma dell'art. 1176 cod. civ. L'intervento del notaio non garantisce una sorta di "ripulitura giuridica" della originaria illegalità dell'immobile abusivo, permettendo che esso resti definitivamente radicato sul territorio, né può consentire all'acquirente di godere di un acquisto dolosamente o colposamente attuato in ordine ad un bene di provenienza illecita ed al costruttore abusivo di conseguire comunque il suo illecito fine di lucro.

### **3.3. Lottizzazione e elemento psicologico**

**Cass. Sez. III n. 6396 del 15/2/2007 (Ud. 07/11/2006) Presidente: Lupo E. Estensore: Fiale A.** Imputato: Cieri. "Le Sezioni Unite di questa Corte Suprema - con sentenza del 3.2.1990, ric. Cancellieri - hanno affermato che il reato di lottizzazione abusiva si configura come una contravvenzione di natura esclusivamente dolosa, "per la cui sussistenza è necessario che l'evento sia previsto e voluto dal reo, quale conseguenza della propria condotta cosciente e volontaria diretta a limitare e condizionare, con ostacoli di fatto o di diritto, la riserva pubblica di programmazione territoriale". Tale interpretazione, però, anche qualora la si volesse ritenere limitata alle sole ipotesi di lottizzazione negoziale, deve essere riconsiderata alla stregua di quanto enunciato dalle stesse Sezioni Unite con la sentenza 28.11.2001, Salvini ed altri. Ritiene, in proposito, questo Collegio - non condividendo le contrarie argomentazioni svolte da autorevole dottrina - che oggetto del dolo possono essere solo gli elementi costitutivi del reato e non anche l'offesa (lesione o messa in pericolo) dell'interesse protetto (vedi, per le relative argomentazioni, Cass.: Sez. 3<sup>a</sup>, 29.10.1983, n. 9048; Modenese e Sez. 1<sup>a</sup>: 12.4.1980, n. 4779, Reischert; 8.11.1978, n. 13537, Capriati). Nella nozione di dolo, delineata nell'art. 43 c.p., infatti, "l'evento dannoso o pericoloso", che deve essere previsto (momento conoscitivo) e voluto (momento volitivo) dall'agente, va inteso nel senso di risultato naturale della condotta. Quanto alle fattispecie incriminatrici attualmente delineate dal D.P.R. n. 380 del 2001, art. 30: - lo scopo della tutela è duplice ed è rivolto ad impedire: a) sia che venga compromessa la potestà, attribuita ai Comuni, di effettuare razionali ed armoniche scelte urbanistiche mediante gli specifici strumenti di pianificazione previsti dalla legge, b) sia che un processo di urbanizzazione incontrollata comporti la nascita di agglomerati edilizi privi delle infrastrutture primarie e secondarie necessarie per la loro integrazione urbanistica, con conseguente imposizione agli stessi Comuni di ingenti spese per dotazioni infrastrutturali; - nei reati di lottizzazione (che sono caratterizzati da una articolazione particolarmente ampia di possibili modalità esecutive ma si configurano già come reati di pericolo) il legislatore ha anticipato il momento di rilevanza penale del fenomeno, per evitare che lo stesso possa incidere in modo irrimediabile sull'assetto del territorio; non occorre, però, che la volontà dell'agente sia protesa a vanificare le anzidette finalità di tutela, essendo sufficiente che egli compia attività rivolte alla trasformazione di terreni, con inizio di opere edilizie o di urbanizzazione, ma anche soltanto con atti giuridici indirizzati a realizzare l'edificazione, in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite da leggi statali o regionali. Il reato si connette sempre e soltanto all'inosservanza delle "prescrizioni" urbanistiche anzidette, sicché il venditore non può predisporre l'alienazione in una situazione produttrice di alterazione o immutazione circa la programmata destinazione della zona ed il soggetto che acquista deve essere cauto e diligente nell'acquisire conoscenza delle previsioni urbanistiche e pianificazione di zona. Dopo che le Sezioni Unite poi, con la sentenza Salvini del 2001, hanno riconosciuto (in perfetta aderenza, del resto, al testuale dettato normativo) che il reato di lottizzazione abusiva è a consumazione alternativa, potendo realizzarsi sia per il difetto di autorizzazione sia per il contrasto con le prescrizioni della legge o degli strumenti urbanistici, risulta ad evidenza contraddittorio escludere (alla stessa stregua di quanto pacificamente ritenuto per la contravvenzione di esecuzione di lavori in assenza o in totale difformità dalla concessione edilizia) che la contravvenzione medesima, sia negoziale che materiale, possa essere commessa per colpa (vedi, nello stesso senso, Cass., Sez. 3<sup>a</sup>: 11.5.2005, Stiffi ed altri; 1.7.2004, Lamedica ed altri). Deve concludersi, pertanto, nel senso che non è ravvisabile alcuna eccezione al principio generale stabilito per le contravvenzioni dall'art. 42 c.p., comma 4, restando ovviamente esclusi i casi di errore scusabile sulle norme integratrici del precetto penale e quelli in cui possa trovare applicazione dell'art. 5 c.p., secondo l'interpretazione fornita dalla pronuncia n. 364/1988 della Corte Costituzionale.

Lo scopo edificatorio diventa una finalità esterna alla dimensione emotiva dell'agente. Può dunque ammettersi un concorso colposo in fatto doloso?

### **3.4. Lottizzazione e consumazione del reato**

C) un collega di Grosseto (non senza riservarsi ulteriori temi, che quindi incombono) chiede che sia trattato il “*Concorso di persone nel reato di lottizzazione abusiva, condotte dei singoli compartecipati, e termine unico di prescrizione per tutti (a seconda del tipo di lottizzazione, materiale o negoziale) o differenziato in base al tempo di ciascuna condotta...la terza sezione della cassazione non sembra abbia un indirizzo unitario, noi riteniamo corretta la prima impostazione(uno in reato, uno il termine di prescrizione per tutti i concorrenti; dove ha voluto il legislatore ha diversificato espressamente i termini, in materia ad es. di recidivi, delinquenti abituali/professionali)*”.

E) altro collega segnala il tema della “*individuazione del tempus commissi delicti soprattutto con riferimento alla natura dei singoli reati in materia edilizia (reato permanente o meno con conseguenti problematiche ai fini prescrizionali) ai fini del corretto ed uniforme computo (per quanto possibile e nei limiti della indipendenza dei singoli giudicanti) dei termini prescrizionali e provvedimenti adottabili dal giudicante in caso di pronunce di sentenze di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione.*” Per la lottizzazione prof. Muscatiello, per la lett. b) Aldo Fiale, per i provvedimenti da adottare in caso di prescrizione Reynaud gruppo pomeridiano.

**Cass. pen., Sez. III, n. 21714 del 5 giugno 2012 (Ud 3 mag. 2012) Pres. Squassoni, Est. Gentile, Ric. Mascia** “Nella ipotesi di carattere plurisoggettivo del reato di lottizzazione abusiva, che implica nella quasi totalità dei casi la partecipazione di un venditore lottizzatore e di vari acquirenti, occorre applicare i principi generali vigenti in materia, per cui **la permanenza continua per ogni concorrente sino a che perdura la sua condotta volontaria e la sua possibilità di far cessare la condotta antigiuridica dei concorrenti.** Ne deriva: a) che il concorso del venditore lottizzatore permane sino a quando continua l'attività edificatoria eseguita dagli acquirenti nei singoli lotti edificatori, b) che il concorso degli acquirenti dei singoli lotti proseguirà nella sua permanenza sino a quando continuerà l'attività edificatoria nel **proprio lotto** e la realizzazione di opere di urbanizzazione nell'area interessata alla lottizzazione; non può invece il singolo acquirente rispondere dell'ulteriore attività edificatoria realizzata negli altri lotti.”.

**Cass. Sez. III n. 12772 del 4 aprile 2012 (Cc 28 feb.2012) Pres. Mannino Est. Teresi Ric.Tallarini** “La contravvenzione di lottizzazione abusiva è **reato progressivo nell'evento**, che sussiste anche quando l'attività posta in essere sia successiva agli atti di frazionamento o alle opere già eseguite, non esaurendo tali iniziali attività il percorso criminoso e protraendosi quest'ultimo attraverso gli interventi successivi incidenti sull'assetto urbanistico.”.

**Cass. pen. Sez. III, 20/03/2012, n. 20671 (rv. 252914):** In tema di lottizzazione abusiva, la permanenza del reato per il venditore lottizzatore cessa solo con il completamento dell'attività edificatoria eseguita dagli acquirenti sui singoli lotti o con il verificarsi di interventi esterni incidenti sul reato, come il sequestro preventivo o l'intervento dell'ente territoriale competente, mentre, per ciascuno dei singoli acquirenti che non hanno dato causa alla lottizzazione ex art. 41 cod. pen., cessa con la conclusione della attività da ognuno di essi posta in essere sul proprio lotto. (Annulla con rinvio, Trib. lib. Agrigento, 01/08/2011) **Motivazione:** “*Ritiene la Corte che occorra sgombrare il campo da un primo profilo sul quale non sussistono dubbi interpretativi: possono essere ascritte a tutti i partecipi della lottizzazione le condotte poste in essere anche da terzi che danno corso a interventi di urbanizzazione realizzati nell'interesse generale dei lotti, quali la realizzazione o il potenziamento di strade, fognature, altri servizi. Qualora, invece, si tratti di interventi effettuati da terzi su lotti distinti da quello dell'indagato, la Corte ritiene debba essere adottata la convincente soluzione ermeneutica che questa Sezione ha raggiunto con la sentenza n. 1966 del 2002 (camera consiglio del 5/12/2001). L'articolata motivazione distingue 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. Mentre 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), per i secondi, che*

*non hanno dato causa alla lottizzazione nei termini fissati dall'art. 41 c.p., occorrerà di regola guardare alle condotte poste in essere dal singolo acquirente con riferimento al proprio lotto."*

**Cass. pen. Sez. III, 20/04/2011, n. 20006 (rv. 250387):** L'alienazione delle costruzioni realizzate sui singoli lotti, già oggetto di frazionamento abusivo, non costituisce un "post factum" non punibile, ma protrae la commissione del reato di **lottizzazione** mista, nella sua forma negoziale, per tutti coloro che partecipano all'atto. (Fattispecie in tema di sequestro preventivo, in cui la Corte ha ulteriormente precisato che la permanenza continua per ogni concorrente nel reato di **lottizzazione** abusiva sino a che perdura la condotta volontaria di ciascuno di essi e la possibilità di far cessare la condotta antigiuridica dei concorrenti). (Annulla con rinvio, Trib. lib. Forlì, 18/10/2010) **Motivazione:** Ai sensi del D.P.R. n. 380 del 2001, art. 30, comma 1, che ha sostituito della L. n. 47 del 1985, art. 18 si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino la trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni, in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici (cosiddetta lottizzazione materiale), ovvero sono posti in essere atti negoziali che determinino il frazionamento del terreno a scopo edificatorio (cosiddetta lottizzazione negoziale), indipendentemente dalla effettiva realizzazione di opere edilizie (sez. 3, 30.4.1994 n. 4954 ed altre). Secondo il consolidato indirizzo interpretativo di questa Suprema Corte il reato di lottizzazione abusiva **ha carattere permanente ed è inquadrabile nella categoria dei reati progressivi nell'evento** (sez. 3, 20.11.1998 n. 216 del 1998, Iorio Unisci Ascoltato, RV 212918; sez. 3, 21.1.2002 n. 1966; sez. 3, 22.5.2007 n. 19732, Monacelli, RV 236750 ed altre). La commissione del reato si protrae finché dura l'attività edificatoria ovvero quella negoziale di alienazione dei singoli lotti di terreno. È noto, poi, che l'elaborazione giurisprudenziale ha individuato, nella commistione di attività di frazionamento, alienazione dei terreni ed edificatoria, la fattispecie della lottizzazione abusiva mista, materiale e negoziale, consistente nella attività di frazionamento del terreno in lotti, nella loro alienazione e nella successiva edificazione degli stessi (sez. 3, 26.10.2007 n. 6080 del 2008, Casile e altri, RV 238979) ovvero nel frazionamento e successiva alienazione di un complesso immobiliare già edificato, mutandone la destinazione d'uso (sez. 3, 28.2.2007 n. 13687, Signori, RV 236340; sez. 3, 21.1.2005 n. 10889, Garbali; sez. 3, 7.11.2006 n. 6396 del 2007; sez. 3, 13.7.2009 n. 39078, Apponi e altri, RV 245344). È stato precisato dalle citate pronunce che in tale ultima ipotesi l'alienazione frazionata dei singoli immobili, per il principio dell'accessione, è ultimamente connessa al frazionamento in lotti del terreno su cui tali immobili sono stati edificati. Nell'ipotesi di lottizzazione mista la permanenza del reato si protrae finché dura l'attività negoziale o di edificazione, e, cioè, in tale ultima ipotesi, fino al completamento dei manufatti realizzati sui singoli lotti, oggetto del frazionamento (sez. 3, 23.11.1999 n. 3703, P.M. in proc. Scala R., RV 215056; cit. sez. 3, 22.5.2007 n. 19732, Monacelli, RV 236750 ed altre). L'esecuzione di opere di urbanizzazione o la realizzazione di singole costruzioni, successivamente al frazionamento dei terreni, infatti, protrae la lesione dell'interesse e diritto della pubblica amministrazione alla programmazione del territorio. La permanenza del reato di lottizzazione abusiva dunque cessa solo quando l'intero programma lottizzazione) viene realizzato (sez. 3, 26.1.1998 n. 292, Cusimano, RV 210281). Pertanto, è stato già sinteticamente precisato da questa Corte che "Il momento consumativo del reato di lottizzazione abusiva mista si individua, per tutti coloro che concorrono o cooperano nel reato, nel 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" (sez. 3, 14.7.2010 n. 35968, P.M. in proc. Risani ed altri, RV 248483). La alienazione delle costruzioni realizzate sui singoli lotti già oggetto di frazionamento abusivo, pertanto, non costituisce un post factum non punibile, come affermato nella impugnata ordinanza, ma protrae la commissione del reato di lottizzazione mista, nella sua forma negoziale, per tutti coloro che partecipano all'atto. È appena il caso di precisare che gli acquirenti degli immobili oggetto di lottizzazione abusiva concorrono nella commissione del reato, se consapevoli dell'abuso (sez. un. 27.3.1992 n. 4708, Fogliani), ovvero avrebbero dovuto rendersi conto, con l'uso della ordinaria diligenza, del contrasto del frazionamento dei terreni o degli immobili realizzati con gli strumenti urbanistici vigenti, trattandosi di reato contravvenzionale punibile anche a titolo di colpa (cfr. sez. 3, 13.10.2004 n. 39916, La medica ed altri; 11.5.2005, Stiffi ed altri; 20.1.2008, Zortea; 5.3.2008 n. 9982, Quattrone; 26.6.23008, Belloi ed altri). Ovviamente l'acquirente del singolo lotto di terreno

oggetto di frazionamento ovvero dell'immobile su di esso realizzato risponde solo dell'attività illecita da lui posta in essere e non anche della successiva protrazione della commissione del reato da parte dell'autore della lottizzazione nei confronti di altri soggetti; commissione del reato di cui saranno chiamati a rispondere solo gli effettivi concorrenti. Sicché la permanenza del fatto illecito per l'acquirente dell'immobile cessa o con l'atto di acquisto, se ad esso non fa seguito alcuna attività edificatoria, ovvero con il completamento dell'attività edificatoria da lui posta in essere sul lotto di terreno o sull'immobile acquistato (cfr. negli stessi sensi citata sez. DI, 5.12.2001 n. 1966 del 2002, Venuti N. ed altri, RV 220853). È stato, infatti, precisato dalla citata pronuncia che la permanenza continua per ogni concorrente nel reato di lottizzazione abusiva sino a che perdura la condotta volontaria di ciascuno di essi e la possibilità di far cessare la condotta antigiuridica dei concorrenti.

**Cass. pen. Sez. III, 14/07/2010, n. 35968 (rv. 248483)** Il momento consumativo del reato di **lottizzazione** abusiva "mista" si individua, per tutti coloro che concorrono o cooperano nel reato, nel 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. (Annulla senza rinvio, Trib. lib. Sassari, 18/06/2009)

**Cass., Sez. III, 22 aprile 2010, U.**, in Riv. giur. Edilizia, 2011, 1, 275 "il reato di lottizzazione abusiva, nella molteplicità di forme che esso può assumere in concreto, può essere posto in essere da una pluralità di soggetti, i quali, in base ai principi che regolano il concorso di persone nel reato, possono partecipare alla commissione del fatto con condotte anche eterogenee e diverse da quella strettamente costruttiva, purché ciascuno di essi apporti un contributo causale alle verificazioni dell'illecito (sia pure svolgendo ruoli diversi ovvero intervenendo in fasi circoscritte della condotta illecita complessiva) e senza che vi sia alcuna necessità di un accordo preventivo. La lottizzazione abusiva negoziale - in particolare - ha carattere generalmente plurisoggettivo, poiché in essa normalmente confluiscono condotte convergenti verso un'operazione unitaria caratterizzata dal nesso causale che lega i comportamenti dei vari partecipanti diretti a condizionare la riserva pubblica di programmazione territoriale".

Molti fa addietro, **Cass. pen., 25/01/1984, Marrotta (o Mazzotta)** <sup>(12)</sup>, e **Cass. pen., 13/11/1984, Degno** <sup>(13)</sup>, e ancor prima due lontane sentenze pretorili <sup>(14)</sup> teorizzarono la figura del cd. **reato progressivo nell'evento**, e questa costruzione fu riproposta anche nel caso di preliminare seguito poi dalla stipula di atti definitivi. Insomma la condotta successiva alla consumazione del reato ripropone il reato. E per di più il sequestro non interrompe la permanenza del reato, potendo darsi di atti preliminari o di vendita successivi al sequestro <sup>(15)</sup>. Se dunque Tizio fa oggi qualcosa a cui si aggiunge la condotta di Caio, l'uno e l'altro rispondono del medesimo reato con medesimo termine di consumazione dell'illecito

12) "La lottizzazione abusiva è integrata da elementi strutturali urbanistici o edilizi o anche meramente negoziali; tali elementi possono anche non concorrere contestualmente: la lottizzazione abusiva può aversi anche senza suddivisione in lotti se viene realizzato un insediamento abusivo costituito da un unico complesso immobiliare; allo stesso modo potrebbe aversi lottizzazione abusiva anche per effetto di vendite plurime di lotti; la condotta illegittima, pur nella sua unitarietà, può essere attuata in forme e momenti diversi e da una pluralità di soggetti, in concorso fra loro (proprietari, costruttori, geometri, architetti, mediatori di vendita, notai, esecutori di opere, ecc.) sicché correttamente si può configurare la figura del reato **progressivo nell'evento** lesivo dell'interesse urbanistico protetto.

13) "Nel caso di contratto preliminare meramente obbligatorio (compromesso di vendita) la permanenza del reato di lottizzazione abusiva, commesso dall'alienante, cessa solo con la stipula dell'atto di vendita definitivo; peraltro, ai fini della decorrenza del termine di prescrizione, occorre tener conto anche dei successivi atti di utilizzazione del lotto apprezzabili nella loro materialità, configurandosi il reato di lottizzazione abusiva come **progressivo nell'evento** lesivo dell'interesse urbanistico protetto."

14) **Pret. Roma, 13/01/1981**, Mennuni: "Il reato di lottizzazione abusiva si configura quale reato **progressivo nell'evento**, che si protrae fino alla realizzazione dell'insediamento abusivo."; **Pret. Cetraro, 15/10/1982**, Magno, "La lottizzazione abusiva costituisce reato **progressivo nell'evento**, la cui configurazione è integrata da elementi negoziali, da elementi strutturali urbanistici e da elementi di significato edilizio: tale reato si perfeziona in ciascuno dei tre momenti, anche se considerati separatamente."

15) **Cass. pen. Sez. III, 25-02-2004, n. 15289 (rv. 227963)** Iacovazzi, "In tema di lottizzazione abusiva, atteso che trattasi di **reato permanente e progressivo nell'evento**, il termine prescrizionale decorre, pur in presenza di un sequestro preventivo dei manufatti abusivi realizzati, dalla diversa data di stipula dei contratti preliminari o di compravendita, anche se in epoca successiva al detto sequestro."

(<sup>16</sup>) a meno che non vi sia stato il definitivo ed irreversibile distacco nella progressività dell'illecito, come quando in un apprezzabile arco temporale non vi siano più atti di cessazione o interventi edificatori (cass.sez.III, 6/7/1999, Grillo)

Non so se sia davvero imprudente, è certamente insolito ricorrere ad una elaborazione teorica molto antica e molto controversa. SPIEZIA, *Il reato progressivo*, Udine, 1937 e RANIERI, *Reato progressivo e progressione criminosa*, Milano, 1942 sono gli Autori che più compiutamente si sono occupati di reato progressivo; più di recente la bellissima opera di Mantovani, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, Bologna, 1966 e il lavoro enciclopedico di VASSALLI, *Progressione criminosa e reato progressivo*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVI, Milano, 1987, 1150 e ss. Qualche anno fa, infine, un saggio sull'unità e pluralità di reati, al quale, sebbene meno significativo, farò riferimento per ricostruire la teoria del reato progressivo. L'approccio ad enciclopedia in questo caso non può fare a meno degli approfondimenti citati e dei brevi cenni presenti nella *Manualistica*, ove si intravede una parsimonia descrittiva e un ridotto entusiasmo per una problematica che ha smarrito, negli anni, il suo fascino originario. L'enciclopedia giurisprudenziale è invece quanto mai ridottissima: oltre poche sporadiche sentenze sui rapporti fra lesione e omicidio, il sintagma è utilizzato esclusivamente per questa fattispecie.

Conviene ritentare un passo indietro e comprendere cosa si intenda per **reato progressivo** e **progressione criminosa**(<sup>17</sup>).

Il fenomeno cui si attagliano le espressioni *de quibus* è quello, in prima approssimazione, del contestuale susseguirsi di aggressioni, di crescente gravità, ad un medesimo bene. Più esattamente, il reato progressivo si segnala per il trascorrere da fatti meno gravi a fatti più gravi, della stesse specie o di specie analoga, assunti poi, nella locuzione *de quo*, a punto di arrivo dell'episodio delittuoso(<sup>18</sup>). In altri termini: una fattispecie legale, astrattamente considerata, contiene al suo interno altre fattispecie penali minori; la realizzazione della prima passa *per forza di cose* attraverso la configurazione delle ipotesi minori (<sup>19</sup>). Devastazione e saccheggio rappresentano, nella speculazione in argomento, gli esempi più spesso citati (<sup>20</sup>). Tanto il primo, quanto il secondo paiono, infatti, presupporre, rispettivamente, almeno fatti di danneggiamento, ovvero fatti di furto, rapina, violazione di domicilio, etc., di guisa che la fattispecie *ex art.419 c.p.* (come anche quella *ex art.285 c.p.*) si rivela come una ipotesi criminosa che *non può che* essere commessa passando attraverso ipotesi meno gravi.

Il corsivo anticipa in verità ulteriori sfumature concettuali, legate a possibili variazioni «in astratto» e «in concreto» (<sup>21</sup>): se infatti il reato progressivo traduce il percorso da una fatti-

16) Cass. Sez. III, 8/11/2000, Petracchi: "La contravvenzione di lottizzazione abusiva è configurabile come reato **progressivo** nell'**evento**, sicchè, nell'ipotesi di concorso, 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, o con il sequestro o con l'ultimazione dell'operazione lottizzatrice ovvero con la desistenza volontaria da provare in maniera rigorosa".

17) SPIEZIA, *Il reato progressivo*, 9 e ss.; RANIERI, *Reato progressivo e progressione criminosa*, 1 e ss.; MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme*, 299; GOLDONI, *Brevi note in tema di reato progressivo e progressione criminosa*, 822; DEL ROSSO, *Spunti problematici in tema di reato progressivo e di progressione criminosa*, 623. Avverte in proposito VASSALLI, *Progressione criminosa e reato progressivo*, 1150, come la stessa progressione criminosa abbia assunto significati non univoci, essendo, di volta in volta, assunta «in senso latissimo», propria della criminologia o del diritto penale in generale, «in senso lato» nella teoria generale del concorso di norme, «in senso stretto» come nozione congiunta a quella di reato progressivo e tale, essa sola, da giustificare una autonoma trattazione.

18) VASSALLI, *Progressione criminosa e reato progressivo*, 1155. Di contrario avviso SPIEZIA, *Il reato progressivo*, 27 e 100.

19) «*Si ha reato progressivo allorché una fattispecie legale penale, astrattamente considerata, ne contiene un'altra, per modo che la sua realizzazione non può verificarsi che passando attraverso la realizzazione di quella che vi si trova contenuta*»: così RANIERI, *Reato progressivo e progressione criminosa*, 13. Si veda anche VASSALLI, *Progressione criminosa e reato progressivo*, 1157.

20) VASSALLI, *Progressione criminosa e reato progressivo*, 1155 e *passim*.

21) La diversa visione del fenomeno è sottolineata già da SPIEZIA, *Il reato progressivo*, 21.

specie minore ad altra fattispecie progredita, resta infine possibile intendere tale passaggio come requisito necessario (reato *necessariamente* progressivo), ovvero come requisito variabile (reato *eventualmente* progressivo) <sup>(22)</sup>. Ma non solo. Oltre questa prima parcellizzazione categoriale, numerose sfasature interpretative investono i requisiti costitutivi della nozione *de qua*, da sempre offerta a complicazioni esegetiche che ne hanno confuso gli elementi fondativi, a partire dal «fatto» <sup>(23)</sup>, e dalla pur controversa identità del bene offeso<sup>(24)</sup>, fino alla parimenti incerta linea di confine con la limitrofa figura della progressione criminosa <sup>(25)</sup>, ove pure «una fattispecie legale penale, realizzata in precedenza, viene concretata ancora per la via della realizzazione successiva di altra fattispecie legale penale, nella quale già si trova implicata» <sup>(26)</sup>, e dunque, la condotta iniziale progredisce sfociando in una condotta successiva, in nesso causale con la precedente, che produce una offesa più grave di quella precedente.

Il meccanismo è, forse, più appariscente se riguardato sotto l'aspetto soggettivo <sup>(27)</sup>: mentre, infatti, nel reato progressivo il reo dirige la propria volontà verso l'evento più grave, di talché l'evento minore si presenta come un passaggio obbligato; qui, viceversa, la volontà è diretta all'evento minore, e, solo in un momento successivo, sposta il proprio raggio d'azione coprendo, sebbene in un medesimo contesto, anche l'evento maggiore. Il legame assume, con tutta evidenza, caratterizzazioni concrete, poiché non sono le fattispecie astratte a venire in rilievo, ma le concrete dinamiche delittuose, le quali, senza una apparente necessità, finiscono per intrecciarsi.

La peculiarità delle due figure risiede, dunque, nella identità del fatto: a differenza del reato progressivo, la struttura della progressione richiede la presenza di un reato meno grave a cui segue un reato più grave, e, dunque, una pluralità a tutti gli effetti coordinata, in ragione dell'*unità di contesto*, al raggiungimento di un fine comune<sup>(28)</sup>, lasciando sottintendere, non soltanto un legame fra condotte autonome, unificate in una unitaria entità criminosa, ma, soprattutto, una identità psicologica, intesa come motivo unico, come insieme di rappresentazioni, deliberazioni e risoluzioni successive che si compongono, nell'unitaria serie volitiva, verso un risultato ultimo, più grave dell'antecedente. Al di là della dubbia compatibilità di tale unitarietà psicologica con la commissione di reati anche colposi e preterintenzionali <sup>(29)</sup>, emerge una chiara assonanza con l'istituto della continuazione <sup>(30)</sup> e in effetti, se si accoglie la precisazione per cui la locuzione *de quo* assume rilievo fondante proprio nei casi in cui manchi una espressa indicazione di riserva, la naturale destinazione dogmatica degli episodi in unità di contesto, decurtati di contrarie indicazioni positive, è esattamente quella del reato continuato, luogo giuridico completamente differente da quello della unità di reato, al quale invece appartengono reato progressivo e progressione criminosa, ultimo avamposto – si potrebbe dire – della frontiera dogmatica del concorso di reati <sup>(31)</sup> e

22) La precisazione terminologica si ritrova in MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme*, 300-301. Critico verso tale allargamento, che finirebbe per far perdere al reato progressivo ogni autonomia nell'ambito dei problemi del concorso apparente di norme, e conferirebbe all'intera categoria contorni piuttosto arbitrari, VASSALLI, *Progressione criminosa e reato progressivo*, 1159.

23) Cfr. SPIEZIA, *Il reato progressivo*, 19, il quale ritiene che l'esatta comprensione della nozione debba muovere dal presupposto giuridico della pluralità dei fatti. Ritiene, viceversa, che nel contenuto della fattispecie rientri un unico fatto, RANIERI, *Reato progressivo e progressione criminosa*, 14.

24) SPIEZIA, *Il reato progressivo*, 25. Secondo il RANIERI, *Reato progressivo e progressione criminosa*, 15, nella figura criminosa in oggetto, risulta offeso, con gravità crescente, un medesimo bene, che, pertanto, è identico anche per la fattispecie legale implicata, ovvero risulta offeso un bene di maggiore importanza che, per sua natura, non può essere leso, senza che lo sia anche quello che costituisce l'essenza della fattispecie implicata.

25) RANIERI, *Reato progressivo e progressione criminosa*, 59; VASSALLI, *Progressione criminosa e reato progressivo*, 1161; MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme*, 338.

26) RANIERI, *Reato progressivo e progressione criminosa*, 59.

27) GRISPIGNI, *Diritto penale italiano*, I, 420.

28) Cfr. SPIEZIA, *Il reato progressivo*, 128 e *passim*; RANIERI, *Reato progressivo e progressione criminosa*, 65 e *passim*.

29) di RANIERI, *Reato progressivo e progressione criminosa*, 71.

30) VASSALLI, *Progressione criminosa e reato progressivo*, 1162.

31) DEL ROSSO, *Spunti problematici in tema di reato progressivo e di progressione criminosa*, 633.

di una correlata disciplina sanzionatoria avvertita come eccessivamente afflittiva <sup>(32)</sup>. Non è del resto casuale come le due categorie *de quibus* abbiano conosciuto maggiore fortuna speculativa all'indomani dell'entrata in vigore del codice Rocco ove, rompendo con il passato, la pluralità di reati abbandonava sistemi sanzionatori cumulativi e sposava cumuli materiali repressivi, il che indusse la speculazione del tempo a coniare categorie concettuali che, in forza di non meglio precisabili esigenze equitative, precludessero l'applicazione di principi positivi, altrimenti inesorabili <sup>(33)</sup>, in sintonia peraltro con la tradizione ottocentesca del reato che è mezzo ad un altro, in cui resta pertanto ricompreso <sup>(34)</sup>. La comune concezione è quella del necessario passaggio da un reato principale ad una condotta secondaria, naturalmente *pedissequa* o *famulativa* <sup>(35)</sup>, sanzionabile solo ove non si abbia partecipato anche al primo reato <sup>(36)</sup>, pena altrimenti una doppia incriminazione malgrado il secondo reato non potesse che apparire come mera appendice, come mera «assicurazione» o «valorizzazione» <sup>(37)</sup>, naturalmente implicita nell'originaria deliberazione ed attuazione criminosa: come, cioè, punizione dell'*intenzione*, espressa nel primo comportamento, e del *realizzarsi dell'intenzione*, espressa nel secondo comportamento <sup>(38)</sup>; ovvero, detto in altro modo, come punizione non solo dell'evento del reato, ma anche dello scopo che abbia oltrepassato il primo, collocandosi in una frazione cronologica appena successiva, ma pur sempre ad funzionalmente connessa alla prima <sup>(39)</sup>. Per dirla à la Honig, una sorta di *Straflose Vor- und Nachtat* <sup>(40)</sup>, di matrice tedesca ma non meno antica di quella nostrana <sup>(41)</sup>: siamo qui addirittura nel 1927, pur nella comune esigenza di superare la naturale plu-

32) PAPA, *La vendita di prodotti con marchi contraffatti: spunti sui rapporti tra ricettazione e norme disciplinanti la circolazione di « cose illecite »*, 738.

33) Non a caso, all'indomani dell'entrata in vigore del codice Rocco, VANNINI, *Assorbimento e progressione criminosa nel nuovo codice penale*, in *Scritti teorico pratici sulla nuova legislazione penale italiana*, Bologna, 1932, I, 37, citato da MORO, *Unità e pluralità di reati*, 103, ricordava come il principio che l'infrazione più grave dissolve in sé l'autonomia di quelle concorrenti più modeste, non è caduto con l'art.78 codice Zanardelli: «Quando - prosegue l'Autore - con una stessa azione o con una serie di azioni immediatamente successive e snodantisi da una forma criminosa più semplice verso una forma criminosa più grave, pur violando in guise diverse corrispondenti a diverse figure criminose lo stesso bene giuridico, si cagioni sostanzialmente un'unica offesa al bene ridetto, devesi tener conto, agli effetti della pena, soltanto della violazione più grave».

34) Sintomatico il pensiero di VANNINI, *Assorbimento e progressione criminosa nel nuovo codice penale*, 37, secondo il quale, pur non essendosi riprodotta la disposizione ex art.78 cod. Zanardelli, ciò non implica l'abbandono, da parte della nuova legge penale, del vero principio giuridico che informava l'articolo previgente e che l'Autore individua nell'«assorbimento» e nella «progressione» criminosa. Inoltre, PIACENZA, *Rilievi e proposte*, 136.

35) Non meno usuale è la dizione di delitti accessori, riferita principalmente ai reati di favoreggiamento e ricettazione, per la cui configurabilità necessitava l'esistenza di un precedente reato: sul punto, BORTOLOTTI, *I delitti accessori*, 126; LANZI, *Il reato accessorio*, 531. Già alla fine del secolo scorso ricordava LETO, *Della ricettazione*, 89 come «la ricettazione, del pari che il favoreggiamento, va annoverata fra i reati che si addimandano pedissequi o famulativi».

36) Tale principio era del resto ampiamente conosciuto ai nostri Classici: già il CARMIGNANI, *Elementi del diritto criminale*, § 170, riteneva che «ove la lesione del diritto, la quale formi un mezzo al delitto, consista in un delitto distinto ... si ha sempre riguardo al fine; e il delitto che ne fu mezzo, siccome accessorio, dicesi pedissequo o famulativo, e come tale si converte in circostanza aggravante». E il CARRARA, nel *Programma*, § 166-168, ribadiva che «se il reo non tendeva che ad un solo fine, pel quale violava un diritto, e della violazione dell'altro diritto si valeva come mezzo ... si ha un solo delitto», ripreso poi da PESSINA, negli *Elementi*, § 127 per il quale «quando un reato è posto come mezzo ad un altro reato ... il nexus tra il reato che servì di mezzo, e quello che costituì il fine unifica le due reità in un sol reato che può dirsi complesso». Sul punto FROSALI, *Concorso di norme e concorso di reati*, 517-518.

37) Le espressioni appartengono a HIRSCHBERG, *Zur Lehre von Gesetzeskonkurrenz, in Zeit, für ges. Straf.*, vol. 53, 193, 46, citato da FROSALI, *Concorso di norme e concorso di reati*, 537.

38) Tale concetto appare ben chiaro nella dottrina tedesca «quando al concetto di un determinato reato appartiene una determinata intenzione, e questa intenzione, secondo l'usuale svolgersi, trae con sé una azione od omissione che può parimenti essere sussunta sotto un concetto criminoso»: HÖPFNER, *Einheit und Mehrheit der Verbrechen*, Berlin, 1901-1908, 181; MEYER - ALLFELD, *Lehrbuch des deutschen Strafrechts*, Leipzig, 1912, 262; VON HIPPEL, *Deutsches Strafrecht*, Berlin, 1930, II, 547. Per l'esame delle singole posizioni si rinvia a FROSALI, *Concorso di norme e concorso di reati*, 531 e ss.

39) Nello stesso senso ci pare DELOGU, *Contributo alla teoria dei reati accessori*, 267.

40) HONIG, *Straflose Vor- und Nachtat*, Leipzig, 1927.

41) Ritiene in proposito SPIEZIA, *Il reato progressivo*, 40, che la dottrina tedesca, dell'ante e postfatto non punibile, non sia altro se non quella del reato progressivo. Di analogo avviso MORO, *Unità e pluralità di reati*, 110, il quale sottolinea come le diverse denominazioni sottendano la preoccupazione di distinguere i casi di unità, da quelli di pluralità di fatti, in relazione ad un rapporto di rango fra norme, ovvero l'esigenza di inter-

ralità dei fatti e, in ragione di una identità di bene giuridico, violato secondo diversi gradi o stadi di offesa, e di soggetto passivo<sup>(42)</sup>, accedere a criteri sostanziali di giustizia che sappiano porre rimedio concettuale alla iniquità della applicazione delle regole del concorso materiale, a vantaggio della punibilità di un solo fatto, secondo le regole già note della convergenza apparente di norme<sup>(43)</sup>. Breve: il progredire delle aggressioni, o della evoluzione secondo l'*id quod plerumque accidit* delle offese sostanza una esigenza, *lato sensu* valutativa, di prevalenza di una disposizione su un'altra, in ragione della surrogabilità delle tutele.

Il punto merita di essere sottolineato: nel reato progressivo, al pari della progressione criminosa, del fatto precedente o successivo non punibile, una fattispecie prevale su di un'altra non perché sia riconoscibile il gene della «progressione», ma solo in quanto siano riconoscibili i meccanismi di prevalenza tipici del concorso di norme. Il che lascia derivare due postulati. Il primo di ordine sistemico: **il reato progressivo risponde ad una esigenza quietistica**, di semplificazione sanzionatoria; il secondo: **il reato progressivo appartiene al capitolo del concorso apparente di norme**, con effetti che non possono che essere quelli tipici del concorso di norme, e cioè l'applicabilità di una sola norma con prevalenza della fattispecie ivi disciplinata. L'*altra* fattispecie, quella generale o sussidiaria o consunta, perde, *ope legis*, qualsiasi effetto, a meno di non venire resuscitata in caso in cui quella, *lato sensu* primaria, non patisca cause estintive di vario genere. E dunque fin tanto, e a condizione che tale assorbimento vi sia, il reato più grave si rende polo di attrazione di elementi accidentali, di ipotesi tentate o plurisoggettive, senza che su ciascuno di essi il reato minore possa estendere alcun influsso dogmatico. Qualora il primo, per qualsiasi ragione, perda la propria consistenza, riesumerà il reato minore, in precedenza assorbito, con tutte le peculiarità ad esso solo riferibili<sup>(44)</sup>.

Conviene tornare alla lottizzazione e alla (doppia) idea del reato progressivo (nell'evento). La suggestione speculativa non riflette alcuna esigenza quietistica, semmai il contrario. Non si tratta cioè di prevenire una doppia applicazione di norme risolta a vantaggio di quella successiva) per la quale pure mancherebbe il requisito dell'avanzamento della lesione, ma, tutto al contrario, di spostare in avanti il termine di consumazione del reato per paralizzare l'incedere di cause estintive. Infine, e non meno rilevante, se il tutto non è altro che convergenza apparente di norme, il richiamo teorico alla semplificazione delle tutele e all'assorbimento delle sanzioni resta privo di qualsiasi, neppure accennato, aggancio positivo, in difetto del quale, del resto, è quasi sempre più agevolmente riscontrabile l'ostilità giurisprudenziale, che non il contrario. Non occorre andare molto lontano: il medesimo canone ermeneutico di semplificazione non vale, ad esempio, per i fatti illeciti legati alla costruzione *sine titulo*, per i quali si invoca una autonomia sanzionatoria non altrimenti revocabile. La prudenza per gli uni lascia emergere l'imprudenza per gli altri.

---

pretare, come figura unitaria, una tipica connessione di violazioni giuridiche. Si veda in proposito anche MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme*, 309.

Nella dottrina italiana la problematica è stata studiata da VASSALLI, *Antefatto non punibile, postfatto non punibile*, 505; LOZZI, *Fatto antecedente e successivo non punibile*, 940;

42) Sul punto si rinvia a VASSALLI, *Antefatto non punibile, postfatto non punibile*, 508.

43) VASSALLI, *Antefatto non punibile, postfatto non punibile*, 510.

44) Il sistema ne offre ampia testimonianza assegnando la prevalenza in casi non infrequenti, comparando comportamenti eterogenei, a tal punto da sembrare estranei all'ambito della convergenza apparente di norme. E' il caso delle disposizioni ex artt.453 e 455 c.p., ove i fatti, presi in esame, ben possono essere del tutto differenti - si pensi all'attività di contraffazione di monete ex art.453 c.p. e a quella *convergente* di successiva spendita ex art.455 c.p. - e, ciononostante, destinati a segnare la esclusiva applicazione della norma principale, alla stregua di una valutazione normativa di «normalità» comportamentale, o, se si preferisce, di tutela giuridica, già assicurata attraverso la esclusiva applicazione della norma più «assorbente». Non meno paradigmatico il caso delle figure di ricettazione, avendo riguardo anche alle limitrofe fattispecie di riciclaggio, a tal punto sintomatiche da essere, onde recuperare la coerenza del ragionamento volto a disconoscere la portata sistematica, intese come casi anomali. Esse, al contrario, paiono espressione di una precisa opzione normativa, volta a precludere duplicazioni di sanzioni anche fra disposizioni in apparente concorso materiale, in base ad una ragione di opportunità sanzionatoria, sottesa a scelte di valore. Ma l'esemplificazione potrebbe continuare annoverando i casi ex artt.378, 379, 390, 442, 447, 453 n.3, 455, 462, 464, 465, 467, 468, 469, 470, 473, 474, 648, 720 c.p.

In verità la teorica del reato progressivo, pur nella nuova ed insolita combinazione reato-progressivo-nell'evento, non pare tecnicamente corretta, neppure utile a comprendere il problema, il quale resta sussumibile in una doppia alternativa logica e giuridica. Per il singolo agente – nella condizione assai improbabile che sia il solo a commettere il reato – la realizzazione di una forma seguita dalla seconda non protrae il reato, semmai lo attua e lo spiega, nelle forme tipiche del postfatto non autonomamente punibile. Si tratta, come si anticipava, di una eventualità teorica, essendo la quasi totalità delle condotte ascrivibile a più soggetti per i quali, dunque, si pone un problema di partecipazione plurisoggettiva e relativi statuti psicologici.

Nella vecchia idea della lottizzazione come reato doloso il problema, in fondo, si poneva meno: se offro il mio contributo alla realizzazione collettiva, è naturale che, finché duri questa, io debba rispondere del reato concorsuale, a meno che io non decida di arrestare la mia condotta, se in itinere, o neutralizzare il mio contributo concorsuale nelle forme tipiche della desistenza volontaria o in quelle forme in più che si richiedono, ad esempio, nella partecipazione ai fatti associativi.

Nella nuova idea colposa, invece, la cooperazione colposa complica il problema. Beninteso possono esservi due modi di cooperare colposamente: offrire un contributo consapevole alla realizzazione di una condotta preordinata alla azione lottizzante, con una sostanziale identità di azione volontaristica e pregnanza psicologica alla integrazione della fattispecie; ovvero offrire un contributo colposo, nel senso di disattento, irrispettoso delle norme, partecipe di un incontro colposo di condotte casuali, con la mia colpa associata a quella di un altro. Nel primo caso valgono i tradizionali criteri di consumazione del reato, o meglio di ultimazione del reato complessivo, nel secondo non siamo tecnicamente in una situazione di cooperazione, manca la consapevolezza di cooperare, dunque legare la figura contravvenzionale dei soggetti alla casualità delle condotte colpose altrui, equivale ad affidare il tempus del reato alla catena comportamentale imprevedibile. Beninteso anche nella cooperazione colposa la condotta può allungarsi ed attendere quella altrui (es. equipe medica, la colpa del ferrista attende quella del chirurgo), tuttavia qui il decorso colposo conosce la complessità di una dinamica comportamentale che sottintende la prevedibilità dell'evento e prima ancora la prevedibilità delle condotte, nell'altro invece il difetto di concordanza colposa apre la realizzazione collettiva al contributo di condotte imprevedute ed imprevedibili nella loro struttura e nella loro scansione temporale. Più ancora del difetto di prevedibilità, o di previsione, dell'evento la frattura è nella assenza della prevedibilità della condotta ulteriore e per essa dell'evento che in essa si esprime. Il rischio di un reato imperituro è tutt'altro che improbabile, potendo darsi di un fatto colposo (es. stipula accordo negoziale) a notevole distanza di tempo dalla prima condotta di un cooperante lontano e magari minimo.

La soluzione può essere affidata alla possibilità di discernere la cooperazione colposa dal più modesto concorso colposo di cause indipendenti. Il legame psicologico della cooperazione si esprime nella volontà di dare un contributo volontario alla condotta che si rivela violatrice di disposizioni di legge che magari i cooperanti avrebbero dovuto interpretare in modo più aderente al tessuto normativo. Alla inosservanza della regola cautelare concorrono tutti i cooperanti sapendo che la propria condotta si lega – o si legherà – a quella di un soggetto ulteriore, il quale a sua volta collegherà la propria condotta a quella del soggetto che lo ha preceduto. Il concorso colposo invece di cause indipendenti postula la presenza di condotte colpose, ma ciascuna inconsapevole dell'altra. In difetto di questa positiva consapevolezza, la sorte del reato per l'uno non può legarsi alla sorte del reato per l'altro, né sul piano psicologico né tantomeno su quello consumativo ed estintivo.

Ritorno un momento su **Cass. pen., Sez. III, n. 21714 del 5 giugno 2012 (Ud 3 mag. 2012) Pres. Squassoni, Est. Gentile, Ric. Mascia**: introduce un argomento interessante: la lottizzazione mista “costituisce reato a carattere permanente e progressivo nell'evento, nel senso che, dopo l'iniziale frazionamento dei lotti, anche la condotta successiva, relativa alla esecuzione delle opere di urbanizzazione e alla costruzione di opere edilizie, prolunga l'evento criminoso ed ossia la lesione del monopolio pubblico della programmazione urbanistica, tutelato dalla norma penale. La permanenza, pertanto, dura sino a quando prosegue volontariamente la condotta tipica della lottizzazione abusiva e la possibilità

**degli agenti di farla cessare**". "3.1. Nella ipotesi di carattere plurisoggettivo del reato di lottizzazione abusiva, che implica nella quasi totalità dei casi la partecipazione di un venditore lottizzatore e di vari acquirenti, occorre applicare i principi generali vigenti in materia, per cui **la permanenza continua per ogni concorrente sino a che perdura la sua condotta volontaria e la sua possibilità di far cessare la condotta anti giuridica dei concorrenti**. Ne deriva: a) **che il concorso del venditore lottizzatore permane sino a quando continua l'attività edificatoria eseguita dagli acquirenti nei singoli lotti edificatori**. b) **che il concorso degli acquirenti dei singoli lotti proseguirà nella sua permanenza sino a quando continuerà l'attività edificatoria nel proprio lotto e la realizzazione di opere di urbanizzazione nell'area interessata alla lottizzazione**: non può invece il singolo acquirente rispondere dell'ulteriore attività edificatoria realizzata negli altri lotti (...)"

Ecco il punto: **"e la possibilità degli agenti di farla cessare"**, vale a dire legare la condotta alla possibilità di farla cessare.

### **3.5. Terzo estraneo o di buona fede.**

L'idea di risolvere il punto della partecipazione plurisoggettiva sulla base delle regole della cooperazione colposa ovvero del concorso colposo di cause indipendenti aiuta a risolvere il problema ulteriore della partecipazione di figure cd. estranee.

Occorre tuttavia intendersi. Il terzo può realizzare una condotta tipizzata dalla fattispecie incriminatrice, autonomamente sussumibile nello schema di incriminazione, il che, con tutta evidenza lo avvicina alla figura del soggetto intraneo al reato, pur se la sua condotta segue altra condotta anch'essa sussumibile nel paradigma contravvenzionale. Più che un *terzo estraneo* sarebbe più corretto parlare di *secondo intraneo*, punibile autonomamente, senza che la sua condotta possa influire su quella del primo intraneo, a meno che – come si diceva – questi non avesse consapevolezza del successivo sviluppo illecito di dà da venire.

Siamo né più né meno in situazione affine a quella del favoreggiatore, la cui condotta post delittuosa è autonomamente sussumibile nell'art.378 cp se non oggetto di un preventivo accordo, mentre, se post hoc, resta semplicemente punibile come forma autonoma di agevolazione non concorsuale. Anche in questo caso il primo autore risponde del suo reato e così il secondo autore, mentre tutti e due restano concorrenti nel caso di organizzazione criminosa con scadenza naturale alla fine della seconda parte del reato. Il criterio chiave è la presenza o meno di una *sequenza interrotta*, senza la quale si avverte la consapevolezza dei comportamenti e la comune sorte dogmatica di una qualificazione che tiene giustamente uniti i singoli partecipanti. Nel caso invece di una sequenza interrotta, nel caso cioè di un primo fatto di lottizzazione, seguito poi da un secondo fatto di lottizzazione, la specificità delle cause indipendenti genera il fenomeno lottizzatorio con fatti e soprattutto con scadenze autonome. Il venditore risponde del suo reato senza che la condotta degli acquirenti possa protrarre la sua consumazione del reato: questa seconda parte, questo segmento successivo della vicenda lottizzatoria non lo riguarda se non come un post-fatto per lui non autonomamente punibile. Un po' come il ladro e il ricettatore.

Infine la terza ipotesi, il vero e proprio terzo estraneo, il soggetto cioè che è partecipe inconsapevole della vicenda lottizzatoria la quale si è esaurita per l'intraneo al momento della condotta generativa di un ulteriore fatto del terzo, non autonomamente punibile. L'assenza di tipicità o di adeguata adesione psicologica al fatto di reato rendono la condotta per davvero estranea sia per il terzo che per il primo intraneo. Il terzo non potrà subire gli effetti pregiudizievoli di una iniziativa ablativa, il primo non vedrà allungato l'iter criminoso oltre il proprio tempo naturale.

Nulla in fondo di così terribile e preoccupante. Il diritto penale è solo uno degli strumenti repressivi, e forse neppure il più efficace. Peraltro, virtuoso al punto da saper resuscitare dalle proprie ceneri, magari non con antichi e discutibili rimedi, ma con più agili e scaltriti istituti capaci di correre a perdifiato sui territori della legalità punitiva in contrasto con la indolenza della pubblica amministrazione.

Verrebbe da concludere: contro l'impudenza non occorre l'imprudenza, basterebbe sanzionare l'indolenza e, magari, se possibile, smetterla con l'indulgenza.