

Memorandum

02583-19



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE PENALE

Composta da

Vito Di Nicola

- Presidente -

Sent. n. *2415*

Donatella Galterio

CC 27 settembre 2018

Emanuela Gai

R.G. n. 25560/2018

Alessandro M. Andronio

- Relatore -

Fabio Zunica

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto dal

Procuratore delle Repubblica presso il Tribunale di Siena
nei confronti di

(o m i s s i s)

avverso l'ordinanza del Tribunale di Siena del 3 ottobre 2017

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal presidente Vito Di Nicola;

udito il pubblico ministero, in persona del sostituto procuratore generale Paola
Filippi, che ha concluso per l'annullamento con rinvio dell'ordinanza impugnata;

uditi l'avv. (omissis) , per (omissis) e ^(omissis) , e l'avv. (omissis) , per

(omissis)

RITENUTO IN FATTO

1. – Con ordinanza del 3 ottobre 2017, il Tribunale di Siena ha revocato il decreto di sequestro preventivo – emesso dal Gip dello stesso Tribunale l'11 settembre 2017, sul presupposto della commissione dei reati di cui agli artt. 44, comma 1, lettere b) e c), del d.P.R. n. 380 del 2001 – avente ad oggetto porzioni di terreno con opere edificate in forza di permessi di costruire (due edifici comprendenti quattro unità immobiliari di cui tre occupate). Secondo la prospettazione accusatoria, le costruzioni erano state realizzate senza la preventiva disposizione di piani attuativi, in mancanza dei quali i permessi di costruire avrebbero dovuto essere ritenuti illegittimi; inoltre erano state realizzate in zona inserita tra le invarianti strutturali definite dalle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico comunale.

2. – Avverso l'ordinanza ha proposto ricorso per cassazione il pubblico ministero, lamentando, con un primo motivo di doglianza, l'erronea applicazione delle disposizioni incriminatrici, degli artt. 1, 5, 24 della legge della Regione Toscana n. 5 del 1995, degli artt. 4, 5, 6, 53 della legge regionale n. 1 del 2005, nonché degli artt. 1, 3, 6, 18, 45, 55, 57 delle norme di attuazione del piano strutturale comunale. Il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto che l'invariante strutturale non possa tradursi in un vincolo a regime di immodificabilità di un'area, nonostante gli artt. 5 e 6 della legge regionale n. 1 del 2005 stabiliscano che le invarianti strutturali sono elemento cardine dell'identità dei luoghi, al fine di realizzare lo sviluppo sostenibile, e che la loro individuazione costituisce accertamento delle caratteristiche intrinseche connaturali dei beni immobili realizzati, con la conseguenza che le limitazioni alle facoltà di godimento di tali beni immobili non danno luogo ad indennizzo. Secondo la prospettazione accusatoria, tale interpretazione avrebbe avuto l'avallo della giurisprudenza amministrativa, mentre la ricostruzione del Tribunale si porrebbe in contrasto anche con l'art. 57 delle norme di attuazione del piano strutturale, il quale non consentirebbe alcuna attività edilizia eccedente gli interventi sul patrimonio già esistente, così fissando un vincolo di in edificabilità assoluta. Sarebbe dunque scorretta l'affermazione dell'ordinanza impugnata secondo cui il richiamato art. 57 poneva effettivamente un vincolo di inedificabilità, ma solo come clausola di salvaguardia valida fino all'approvazione del regolamento urbanistico, che è avvenuta nel 2006. Ne consegue – per il pubblico ministero ricorrente – che le addizioni edilizie dirette a migliorare la situazione preesistente potevano essere previste dal regolamento urbanistico solo in aree che, diversamente da quella oggetto di sequestro, non erano destinate all'agricoltura.

Con un secondo motivo di doglianza, si deducono la violazione delle disposizioni incriminatrici, degli artt. 4, 7, 28, 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, nonché dell'art. 121 della legge regionale n. 65 del 2014. Si sostiene che al caso di specie non sarebbe applicabile il permesso edilizio convenzionato di cui all'art. 28-*bis* del d.P.R. n.

380 del 2001, in quanto utilizzabile solo in aree già dotate di opere di urbanizzazione primaria, ai sensi del richiamato art. 121 della legge regionale n. 65 del 2014; mentre l'area oggetto di sequestro sarebbe pacificamente priva urbanizzazione primaria. In ogni caso, le previsioni attuabili con permesso di costruire convenzionato potrebbero essere contenute nel piano operativo di cui all'art. 95 della legge regionale n. 65 del 2014 ma mai nel regolamento urbanistico. Sarebbero anche violati gli artt. 4 e 28 della legge n. 1150 del 1942, ad opera dell'art. 31 delle norme di attuazione del regolamento urbanistico, nella parte in cui esso stabilisce che l'attuazione degli interventi previsti possa avvenire senza l'intermediazione del piano urbanistico di dettaglio. Sarebbe comunque non pertinente il richiamo all'art. 41-*quinquies*, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942, al fine di ritenere la non necessità del piano attuativo. E si cita, sul punto, la circolare del ministero dei Lavori Pubblici n. 3210 del 1967. Sarebbe del pari non pertinente il richiamo, contenuto nell'ordinanza, all'art. 55, comma 4, lettera c), della legge regionale n. 1 del 2005, sul rilievo che non potrebbero essere mai consentiti interventi diretti, ma solo l'alternativa tra l'uso del piano attuativo e l'uso del piano di lottizzazione (Cass. sez. 3, n. 52861 del 2016); e si contesta l'affermazione del Tribunale secondo cui tale sentenza della Corte di cassazione sarebbe riferita ad una fattispecie diversa. Si contesta, infine, la ritenuta infondatezza delle tesi del consulente tecnico del pubblico ministero circa l'illegittimità dell'art. 31 delle norme di attuazione del regolamento urbanistico.

3. - La difesa dell'indagato ^(omissis) ha depositato memoria, con la quale, aderendo sostanzialmente alle argomentazioni contenute nell'ordinanza impugnata, chiede che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque rigettato.

CONSIDERATO IN DIRITTO

4. - Il ricorso è inammissibile.

Deve premettersi che il pubblico ministero ricorrente ha allegato al ricorso l'imputazione provvisoria formulata in sede di richiesta di sequestro preventivo, non riportata nel provvedimento impugnato, né contenuta in altri atti del fascicolo inviato a questa Corte. Ai fini della presente decisione, può essere presa in considerazione solo la ricostruzione dei fatti e del quadro delle disposizioni che si assumono violate, quale risulta da tale imputazione, mentre non possono trovare spazio le ulteriori violazioni di legge lamentate dal pubblico ministero con il ricorso per cassazione, attraverso riferimenti nuovi, come, ad esempio, quello alla circolare del ministero dei Lavori Pubblici n. 3210 del 1967. Oggetto del presente esame sono, dunque, esclusivamente il profilo della natura delle cosiddette "invarianti strutturali" e quello della necessità della predisposizione di piani attuativi per la realizzazione delle opere edilizie contestate.

Si tratta del resto di elementi che il Tribunale ha già adeguatamente considerato, laddove evidenzia, quanto al primo dei due, che l'art. 4 della legge regionale n. 5 del 1995

definisce le invarianti strutturali come le risorse, i beni e le regole relativi all'uso, individuati dallo statuto, nonché i livelli di qualità e le relative prestazioni minime, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile del territorio. Coerentemente con tale definizione, l'art. 6 del piano strutturale del Comune di Monteriggioni (28 aprile 2004) definisce le invarianti come parti del territorio che, per ragioni strutturali di funzionamento sistemico o per il riconosciuto significato culturale, rappresentano elementi essenziali variamente importanti per lo sviluppo sostenibile, per l'equilibrio complessivo del territorio, per il tramandarsi dell'identità cultura del luogo. E, «al fine di garantire il perseguimento dell'obiettivo, il piano intende tutelare la loro permanenza o il loro naturale processo evolutivo attraverso i processi attivi, le prescrizioni differenziate in relazione al livello di tutela, i vincoli previsti dalle presenti norme». Da tali definizioni si coglie con sufficiente chiarezza che *l'invariante strutturale ha una natura essenzialmente dinamica, essendo un obiettivo ritenuto rilevante per la sostenibilità dello sviluppo nella gestione delle risorse del territorio. Essa, dunque, non fissa alcun vincolo di immodificabilità, ma attiene alla destinazione economico-produttiva dell'area, nell'ottica della garanzia dello sviluppo sostenibile della stessa.* L'art. 18 del piano strutturale ha inserito tra le invarianti strutturali le aree disciplinate dal successivo art. 57, nell'ambito delle quali l'art. 55 ha inserito l'area oggetto del presente giudizio. E l'art. 57 richiamato poneva effettivamente un vincolo di inedificabilità, ma soltanto come clausola di salvaguardia valida fino all'approvazione del regolamento urbanistico, avvenuta nel 2006; con la conseguenza che a momento dell'inizio dei lavori (2013) non esisteva alcun vincolo di inedificabilità.

Quanto al secondo dei profili oggetto di censura, quello relativo alla necessità della predisposizione di piani attuativi, la prospettazione accusatoria si basa sulla riproposizione della tesi - già ritenuta infondata dal Tribunale - secondo cui l'art. 31 del regolamento urbanistico, che consentiva un intervento edilizio diretto nell'area in questione, sarebbe illegittimo. Tale interpretazione si scontra, però, con l'art. 41 *quinquies* della legge n. 1150 del 1942, che prevede che la predisposizione di un piano attuativo sia imposta solo quando si tratta di realizzare opere di rilevanti dimensioni, che nel caso di specie - secondo il Tribunale - non ricorrono. Né tale affermazione in punto di fatto è stata oggetto di specifico sindacato da parte del pubblico ministero con il ricorso per cassazione. In coerenza con il principio appena enunciato, la legislazione regionale (puntualmente indicata nell'ordinanza impugnata) ha relegato la predisposizione di piani attuativi ad interventi edilizi caratterizzati da particolari complessità e rilevanza. Contro tale interpretazione il pubblico ministero si limita a prospettare la tesi secondo cui il richiamato art. 31 del regolamento urbanistico si porrebbe in contrasto con l'art. 15 della delibera del Presidente della Giunta regionale n. 3/R/20007, attuativa della legge regionale n. 1 del 2005 la quale si riferisce, però, a interventi e opere che vanno di incidere su significative

parti del tessuto urbanistico, a differenza di quanto avvenuto nel caso di specie. Né può essere oggetto di sindacato, perché riferita a circostanze di fatto non censurabili con il ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 325, comma 1, cod. proc. pen., l'affermazione del Tribunale secondo cui la sentenza di questa Corte n. 52861 del 2016 non si applica al caso in esame. Deve in ogni caso osservarsi che, per tale pronuncia, la trasformazione edilizia di una vasta area priva di urbanizzazione primaria e secondaria non può essere fatta con l'intervento diretto, ma solo adottando un piano attuativo o un piano di lottizzazione. La fattispecie all'esame della Corte era però, in quel caso, un'edificazione per la quale – a differenza di quanto avvenuto nel caso qui in esame – non vi era stato il rilascio di un permesso di costruire, ma solo la redazione di un "progetto di insieme di iniziativa pubblica o privata", strumento non previsto dalla legislazione statale o regionale e, pertanto, non assimilabile al piano attuativo o al piano di lottizzazione.

Manifestamente infondata è, infine, la contestazione, da parte del pubblico ministero, dell'interpretazione operata dal Tribunale secondo cui l'art. 31 del regolamento urbanistico, nel prevedere una prevalente destinazione residenziale per l'area in questione, non richiedeva che ciascuno degli edifici dovesse essere destinato a una pluralità di funzioni, riferendosi invece al centro abitato nel suo complesso. L'interpretazione del Tribunale deve essere infatti ritenuta corretta, perché è evidente che la pluralità di funzioni nell'ambito di un'area non può essere garantita dalla presenza di tali funzioni in ogni singolo edificio, dovendosi intendere come logicamente riferita a una pluralità di edifici, ciascuno con differente destinazione.

5. – In conclusione, il ricorso deve essere ritenuto inammissibile, perché basato su censure che in parte sono manifestamente infondate, in parte costituiscono la mera riproposizione di rilievi in fatto già esaminati e motivatamente disattesi dal Tribunale, in parte si basano sull'individuazione di profili di violazione di legge estranei a quelli indicati con l'imputazione provvisoria.

P.Q.M.

Dichiara inammissibile il ricorso del pubblico ministero.

Così deciso in Roma, il 27 settembre 2018.

Il Consigliere estensore

Alessandro M. Andronio

Il Presidente

Vito Di Nicola

