

Cass. pen. Sez. III, Sent., 24-08-2016, n. 35457

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

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. FIALE Aldo - Presidente -

Dott. GRILLO Renato - Consigliere -

Dott. ANDREAZZA Gastone - Consigliere -

Dott. ANDRONIO Alessandro M. - Consigliere -

Dott. MENGONI Enrico - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Fermo;

nel procedimento nei confronti di:

C.F., nato ad (OMISSIS);

avverso l'ordinanza del 14/3/2016 Tribunale del riesame di Fermo;

visti gli atti, il provvedimento impugnato ed il ricorso;

sentita la relazione svolta dal consigliere Dott. Enrico Mengoni;

lette le conclusioni del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale, che ha concluso chiedendo l'annullamento con rinvio dell'ordinanza.

Svolgimento del processo

1. Con ordinanza del 14/3/2016, il Tribunale del riesame di Fermo annullava il decreto di sequestro preventivo emesso il 16/2/2016 dal locale Giudice per le indagini preliminari, con il quale era stata sottoposta a vincolo un'area - con relativi manufatti ed opere - sulla quale insisteva il camping

"Verdemare-Centro vacanze", sito sul litorale di (OMISSIS); la misura originava da un procedimento a carico di C.F., legale rappresentante della "Verdemare s.r.l.", indagato per i reati di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, comma 1, lett. c), D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181, per aver posto in essere una lottizzazione abusiva dell'area - in assenza di titoli abilitativi e prescritte autorizzazioni (paesaggistiche e relative ad area sismica) - attraverso la realizzazione di vari manufatti, tra i quali piazzole, impianti elettrici, rete fognaria e roulotte non trasportabili. A parere del Collegio, nessuna lottizzazione poteva esser ravvisata in forza dell'attuale testo del D.P.R. n. 380 del 2001, art. 3, comma 1, lett. e, n. 5), che - con riguardo ad interventi quali quelli in esame ha inteso negare la qualifica di "nuova costruzione" e, pertanto, la necessità del permesso di costruire; la norma, infatti, avrebbe una portata generale con riferimento a tutti i manufatti quali roulotte, camper, case mobili e simili, rendendone libera la realizzazione allorquando la struttura sulla quale insistono di carattere ricettivo/turistico - sia dotata dei necessari titoli abilitativi, come nel caso di specie. E senza che rilevi lo stabile ancoraggio al suolo di tali opere, invero escluso dalla sentenza Corte cost. n. 189 del 2015, che era intervenuta in senso demolitorio proprio sul punto e.5) in esame, 2. Propone ricorso per cassazione il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Fermo, deducendo i seguenti motivi:

- violazione del D.P.R. n. 380 del 2001, art. 3, e art. 321 cod. proc. pen.; difetto motivazionale. Il Tribunale del riesame avrebbe compiuto una lettura errata della norma in oggetto, anche per come novellata dalla L. n. 221 del 2015, senza verificare che la stessa novella non ha inteso affatto "liberalizzare" ogni intervento all'interno di strutture autorizzate, ma continua comunque ad imporre - con riguardo a ciascuna di queste opere - un autonomo titolo abilitativo, nel caso di specie pacificamente assente. L'ordinanza, inoltre, avrebbe compiuto un esame del tutto astratto della vicenda, senza analizzarne i profili concreti, dai quali - con ogni evidenza - emergerebbe che le opere non erano dirette alla sosta ed al soggiorno dei turisti (occasionale e limitato nel tempo), ma ad una stabile trasformazione dell'assetto urbanistico del territorio, attraverso l'impianto di un permanente insediamento residenziale. Ancora, il Tribunale nulla avrebbe rilevato quanto alla violazione della normativa di settore (D.Lgs. n. 79 del 2011) ed all'acclarata mancanza delle autorizzazioni dovute, specie in materia paesaggistica ed antisismica; quel che si tradurrebbe in una completa carenza motivazionale, ulteriore argomento per l'annullamento con rinvio del provvedimento medesimo.

3. Con requisitoria scritta del 12/5/2016, il Procuratore generale presso questa Corte ha chiesto concludersi in conformità, condividendo le argomentazioni del ricorrente.

4. Con memorie in data 28/6/2016 e 8/7/2016, il Chiesta ha chiesto il rigetto del ricorso, sostenendo gli argomenti di cui all'ordinanza impugnata anche alla luce dell'evoluzione normativa della materia e degli interventi giurisprudenziali sul punto.

Motivi della decisione

5. Il gravame deve essere accolto.

Il D.P.R. n. 380 del 2001, art. 3, comma 1, lett. e, n. 5), in materia di "interventi di nuova costruzione", è stato fatto oggetto, nel recente periodo, di numerosi interventi manipolativi, che debbono esser sinteticamente richiamati: il D.L. 21 giugno 2013, n. 69, art. 41, comma 4, (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 98, art. 1, comma 1, ha novellato la norma nel senso di includere tra gli interventi in oggetto - per i quali è richiesto il permesso di costruire - l'installazione di "manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni,

che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee", "ancorchè siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno dei turisti";

la Corte costituzionale, con sentenza n. 189 del 9 giugno 2015, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, appena citato. In particolare, con tale pronuncia si è affermato che la novella in oggetto "individua (...) specifiche tipologie di interventi edilizi, realizzati nell'ambito delle strutture turistico-ricettive all'aperto, molto peculiari, che peraltro contraddicono i criteri generali (della trasformazione permanente del territorio e della precarietà strutturale e funzionale degli interventi) forniti, dallo stesso legislatore statale, ai fini dell'identificazione della necessità o meno del titolo abilitativo. In tal modo, la norma impugnata sottrae al legislatore regionale ogni spazio di intervento, determinando la compressione della sua competenza concorrente in materia di governo del territorio, nonché la lesione della competenza residuale del medesimo in materia di turismo, strettamente connessa, nel caso di specie, alla prima";

- nel frattempo, peraltro, la norma in esame era stata ulteriormente modificata dal D.L. 28 marzo 2014, n. 47, art. 10-ter, (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dal L. 23 maggio 2014, n. 80, art. 1, comma 1, che aveva sostituito, all'interno della disposizione, la parola "ancorchè" con le parole "e salvo che". Ne era derivato, pertanto, il seguente testo della norma: sono da considerare interventi di nuova costruzione, tra gli altri, "l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee e salvo che siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti";

- la L. 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali) ha da ultimo novellato il testo in esame nel senso che costituiscono nuove costruzioni - tra le altre - "l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore".

6. Così richiamata l'evoluzione normativa della materia, ritiene innanzitutto il Collegio che non possa esser condivisa l'interpretazione dell'ultima novella offerta dal Procuratore ricorrente, nella parte in cui si afferma che - pur nell'attuale testo della norma - qualunque e ciascun intervento eseguito nelle aree in esame risulterebbe subordinato al rilascio del necessario titolo urbanistico e delle specifiche autorizzazioni, la cui verifica, pertanto, non dovrebbe riguardare esclusivamente la struttura ricettiva in sè; ed invero, a parere della Corte, la stessa lettera della norma induce ad un'interpretazione diversa, laddove riferisce la necessaria "autorizzazione sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico" proprio soltanto alle strutture ricettive nel loro complesso ("previamente autorizzate") e non ai singoli manufatti quali quelli elencati nella norma, imponendosi, altrimenti, l'uso dell'aggettivo al maschile. D'altronde, opinare diversamente, e quindi ritenere sic et simpliciter qualsivoglia intervento interno alla struttura come "di nuova costruzione" (con ogni conseguenza, in primo luogo ex art. 10, stesso decreto), comporterebbe la frustrazione della ratio della novella, invero volta non già a ribadire l'ordinaria disciplina, ma - e nell'ottica del

rilancio dell'economia (di cui al D.L. n. 69 del 2013, "a monte" dell'attuale testo di legge) - a semplificare l'installazione di manufatti quali quelli in oggetto, qualora collocati all'interno di ambiti che questi sì - siano stati sottoposti a previo rilascio di ogni titolo abilitativo ed ogni necessaria autorizzazione.

7. Ciò, tuttavia, a condizione che queste stesse strutture siano altresì "ricettive", "all'aperto" e, soprattutto, destinate alla "sosta ed al soggiorno dei turisti"; concetti che - come presuppongono una permanenza del soggetto temporanea, limitata nel tempo ed occasionale - così "riverberano" i propri effetti sui manufatti inseriti nella struttura medesima (roulottes, campers, case mobili e simili), che - a prescindere dalla loro facile amovibilità - non debbono presentare le caratteristiche dello stabile insediamento residenziale, inserito permanentemente nel territorio, con conseguente stravolgimento dell'originario assetto definito mediante pianificazione (tra le altre, Sez. 3, n. 41479 del 24/9/2013, Valle, Rv. 257734; Sez. 3, n. 37572 del 14/5/2013, Dppiu, Rv. 256511, a mente della quale - peraltro in una vicenda simile a quella in esame in tema di lottizzazione abusiva, l'attività rilevante ai fini urbanistici e edilizi è data dal carattere permanente della modifica apportata all'assetto del territorio, sempre riscontrabile quando l'opera realizzata è destinata a soddisfare un'esigenza non transeunte, indipendentemente dalla natura dei materiali adoperati, dalle caratteristiche costruttive o dalla sua agevole rimovibilità).

Sì da concludersi - con costante indirizzo di questa Corte - che l'esistenza di un'attività, sia pure autorizzata, di campeggio o similare (come nel caso di specie) 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 (Sez. F., n. 31921 del 24/7/2012, Spaccialbelli, Rv. 253420).

8. Orbene, tutto quanto richiamato, osserva il Collegio che l'ordinanza qui in esame non ha compiuto alcuna verifica in ordine agli elementi da ultimo indicati e, pertanto, non ha constatato affatto se l'insieme delle opere eseguite nel campeggio "Verdemare" abbia comportato o meno un'indebita e stabile trasformazione urbanistica dell'area, sì da integrare il fumus della contravvenzione D.P.R. n. 380 del 2001, ex art. 44, comma 1, lett. c); il Collegio di merito, infatti, si è limitato a prender atto della natura formale di campeggio propria della struttura in oggetto (anche alla luce dell'art. 3, punto e.5), più volte riportato), ed ha così negato ogni ipotesi di lottizzazione abusiva, senza però verificare in concreto quali fossero le caratteristiche urbanistiche dei numerosissimi interventi compiuti ed i loro effetti sull'assetto del territorio.

Interventi che, peraltro, la stessa ordinanza richiama nella parte introduttiva, fornendone una descrizione (meramente) "quantitativa" (600 piazzole occupate da prefabbricati, roulottes, container, cassette in legno, case mobili; roulottes collocate su una battuta in cemento e congiunte a strutture prefabbricate del tipo "abitativo/container"; verande realizzate in strutture metalliche, ancorate al suolo mediante bullonatura, chiuse su tre lati e dotate di copertura; allacci alla rete idrica, fognaria ed alle utenze) invero così efficace da imporre - nell'ottica qui in esame, completamente trascurata - una nuova motivazione da parte dello stesso Tribunale di Fermo, apparendo non lievi i tratti di una stabile trasformazione dell'assetto urbanistico del territorio; e senza tacere, peraltro, che - giusta tenore del medesimo provvedimento impugnato - "gli operanti hanno accertato...che i manufatti così realizzati rimangono di fatto nella disponibilità dei proprietari per l'intero periodo annuale", tra locazione e deposito/rimessaggio, sì da apparire del tutto estranei a quella temporaneità propria della sosta e transito del turista.

L'ordinanza, pertanto, deve essere annullata con rinvio.

PQM

Annulla con rinvio l'ordinanza impugnata al Tribunale per il riesame di Fermo.

Così deciso in Roma, il 14 luglio 2016.

Depositato in Cancelleria il 24 agosto 2016