

COMUNE DI RIGNANO FLAMINIO

AREA 3
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE URBANISTICA
EDILIZIA PRIVATA - TOPONOMASTICA

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE N. 105 DEL 26.02.2011

< X > CONSIGLIO COMUNALE

SETTORE PROPONENTE : AREA 3 - URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA

Il responsabile del settore : Geom. Gian Cristino Rasi

L'Assessore proponente: **Signor Pucci Quirino**

INTERPRETAZIONE AUTENTICA PER LA VERIFICA DEI PRESUPPOSTI PER L' APPLICAZIONE DELL' ART. 44 DEL D.P.R. 06.06.2001 N. 380 RELATIVAMENTE A PRESUNTA LOTTIZZAZIONE ABUSIVA IN RIGNANO FLAMINIO IN LOCALITÀ PRATACCIO.

IL RESPONSABILE DELL'ISTRUTTORIA AMMINISTRATIVA	SETTORE URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA	SETTORE ECONOMICO-FINANZIARIO
Data _____ Firma _____	Si esprime parere favorevole ai sensi dell'art. 49, c.2. TUEL n. 267/2000 Data 26.02.2011 Firma _____	Si esprime parere favorevole ai sensi dell'art. 49, c.2. TUEL n. 267/2000. Data _____ Firma _____

DECISIONI DELL'ORGANO DELIBERANTE - SEDUTA DEL _____
APPROVATA CON IL N.° _____

Respinta () --- Motivi _____

Rinviata () --- Motivi _____

IMMEDIATA ESEGUIBILITA' (art. 134, comma 4 TUEL) SI () NO ()

SETTORE	DATA ARRIVO	IL RICEVENTE	DATA TRASMISSIONE
Amministrativo			
Economico finanziario			
Servizi demografici			
Lavori pubblici			
Tecnico manutentivo			
Urbanistica			
Polizia municipale			
Servizi sociali			

COMUNE DI RIGNANO FLAMINIO
PROVINCIA DI ROMA

Proposta n. 105 del 26.02.2011

Oggetto: INTERPRETAZIONE AUTENTICA PER LA VERIFICA DEI PRESUPPOSTI PER L' APPLICAZIONE DELL' ART. 44 DEL D.P.R. 06.06.2001 N. 380 RELATIVAMENTE A PRESUNTA LOTTIZZAZIONE ABUSIVA IN RIGNANO FLAMINIO IN LOCALITÀ PRATACCIO.

IL CONSIGLIO COMUNALE

VISTA la nota del Corpo Forestale dello Stato, Stazione di Rignano Flaminio in data 09.03.2007 con protocollo n. 422 Pos. VI 1/6, pervenuta a questo Ufficio in data 19.03.2007 e protocollata al n. 4452 avente per oggetto: Abuso edilizio eseguito in Località " Prataccio " del Comune di Rignano Flaminio, invitando il Comune a provvedere ed un sopralluogo al fine di riscontrare se quanto realizzato costituisce reato di lottizzazione abusiva ;

VISTA la nota del Corpo Forestale dello Stato, Stazione di Rignano Flaminio in data 10.04.2007 con protocollo n. 595 Pos. VI 1 - 6, pervenuta a questo Ufficio in data 12.04.2007 e protocollata al n. 4452 avente per oggetto: Chiarimenti riguardanti la nota 422 pos. VI 1 - 6 datata 09.03.2007;

VISTA la lettera di risposta dell' Area Urbanistica ed Edilizia Privata, Prot. n. 6281 del 19.04.2007 inviata al locale Comando Stazione del Corpo Forestale dello Stato, avente per oggetto: Chiarimenti relativi all' attività edilizia eseguita in località Prataccio del Comune di Rignano Flaminio, in risposta alla lettera dello stesso Comando Prot. n. 422 Pos. VI 1/6 del 09.03.2007;

VISTA la nota del Corpo Forestale dello Stato, Stazione di Rignano Flaminio in data 10.04.2007 con protocollo n. 595 Pos. VI 1 - 6, pervenuta a questo Ufficio in data 12.04.2007 e protocollata al n. 5916 avente per oggetto: Chiarimenti riguardanti la nota 422 pos. VI 1 - 6 datata 09.03.2007;

VISTA la lettera di risposta dell' Area Urbanistica ed Edilizia Privata, Prot. n. 6494 del 24.04.2007 inviata alla Regione Lazio Dipartimento Territorio Area D2 2B 11 Legislativa Contenzioso e Vigilanza avente per oggetto: Segnalazione Abusi eseguiti in Località Prataccio Comune di Rignano Flaminio, in risposta alla lettera dello stesso Ente Prot. n. 57104 del 17.04.2007, pervenuta a questo Comune in data 23.04.2007 e protocollata al n. 6471;

VISTA la nota Prot. n. 57104 del 14/11/2007 della Regione Lazio Dipartimento Territorio Area D2 2B 11 Legislativa Contenzioso e Vigilanza, pervenuta a questo Comune in data 20/11/2007 con prot. n. 19410, avente per oggetto : " Accertamento relativo a fabbricati residenziali in Località Prataccio ", nella quale si dichiara che da quanto potuto accertare presso il Comune di Rignano Flaminio, non sono emersi elementi tali da configurare ipotesi di lottizzazione abusiva in località Prataccio;

VISTA la nostra nota Prot. n. 19477 del 21.11.2007 avente per Oggetto: Accertamento relativo a fabbricati residenziali in località Prataccio, trasmessa a mezzo raccomandata a. r. ai seguenti organi:

- Corpo Forestale dello Stato Stazione di Rignano Flaminio
- Procura della Repubblica di Tivoli
- Presidente della Giunta Regionale del Lazio

ordinamento Provinciale del Corpo Forestale dello Stato Stazione,
di risposta alle note del Corpo Forestale dello Stato, sopra citate, con la quale si trasmetteva
l' accertamento della Regione Lazio, sopra richiamato ;

VISTA la nota del Corpo Forestale dello Stato Prot. n. 1218 POS VI 1 - 6 del 23.06.2008,
pervenuta a questo Comune il 24.06.2008 e protocollata al n. 11503, avente per oggetto: Foglio 1
Particella 37 - Foglio 9 Particella 6 - Foglio 22 Particella 130 del Comune di Rignano Flaminio.
Richiesta documentazione, e la successiva risposta dell' Ufficio Prot. n. 13025 del 18.07.2008;

VISTA la richiesta del Comando Stazione del Corpo Forestale dello Stato di Rignano Flaminio
Prot. n. 828 Pos. VI 1 - 6 del 16.05.2007 avente per oggetto P.P. 2203/07 Mod. 21 - Richiesta
documentazione, pervenuta in data 16.05.2007 e protocollata al n. 7757, e la relativa risposta dell'
Ufficio Prot. n. 90009 del 05.06.2007, trasmessa in data 06.06.2007 al Comando richiedente;

VISTA la richiesta del Comando Stazione del Corpo Forestale dello Stato di Rignano Flaminio
Prot. n. 2236 Pos. VI 1 - 6 del 06.12.2007 avente per oggetto: P.P. 2203/07 Mod. 21 - Richiesta
documentazione, pervenuta in data 07.12.2007 e protocollata al n. 20471, e la relativa risposta dell'
Ufficio Prot. n. 20924 del 18.12.2007, trasmessa in data 20.12.2007 al Comando richiedente;

VISTA la richiesta del Comando Stazione del Corpo Forestale dello Stato di Rignano Flaminio
Prot. n. 1045 Pos. VI 1 - 6 del 27.05.2008 avente per oggetto: P.P. 2203/07 Mod. 21 - Richiesta
documentazione, pervenuta in data 28.05.2008 e protocollata al n. 10159, e la relativa risposta dell'
Ufficio Prot. n. 10662 del 06.06.2008, trasmessa in data 09.06.2008 al Comando richiedente;

VISTA la richiesta del Comando Stazione del Corpo Forestale dello Stato di Rignano Flaminio
Prot. n. 1127 Pos. VI 1 - 6 del 09.06.2008 avente per oggetto: P.P. 2203/07 Mod. 21 - Richiesta
documentazione, e la relativa risposta dell' Ufficio in data 16.06.2008, trasmessa in data 16.06.2008
al Comando richiedente;

VISTA la richiesta del Comando Stazione del Corpo Forestale dello Stato di Rignano Flaminio
Prot. n. 1740 Pos. VI 1 - 6 del 24.09.2008 avente per oggetto: P.P. 2203/07 della Procura di Tivoli -
Richiesta documentazione, pervenuta in data 24.09.2008 e protocollata al n. 16463, e la relativa
risposta dell' Ufficio Prot. n. 17173 del 06.10.2008, trasmessa in data 08.10.2008 al Comando
richiedente;

VISTA la richiesta del Comando Stazione del Corpo Forestale dello Stato di Rignano Flaminio P. P.
2203/07 MOD. 21. certificato di agibilità/abitabilità rilasciato ai sensi dell' art. 32 del D.P.R. n.
380/01 - Sollecito, pervenuta in data 01.12.2008 e protocollata al n. 20524, e la relativa risposta
dell' Ufficio Prot. n. 20575 del 01.12.2008, trasmessa in data 01.12.2008 al Comando richiedente
via fax;

VISTA la nota n. 2203/07 R. G. N. R. e n. 3948/07 R. G. GIP del 18.12.2007, con la quale l'
Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Tivoli, trasmetteva la richiesta di
proroga del termine per le indagini preliminari, ai sensi dell' articolo 406 del Codice di Procedura
Penale, notificata al Responsabile dell' Area 3 Urbanistica Edilizia Privata Geom. Gian Cristino
Rasi in data 02.01.2008, a mezzo raccomandata a. r. e nella quale viene comunicata l' iscrizione nel
registro delle notizie di reato, ai sensi dell' articolo 335 del codice di procedura Penale in data
19.04.2007, per il reato ipotizzato ai sensi dell' articolo 44 del D. P. R. 06.06.2001, n. 380;

VISTA la nota n. 2203/07 R. G. N. R. E N. 3948/07 R. G. GIP del 28.07.2008, dell' Ufficio del
Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Tivoli, con la quale veniva trasmessa la
richiesta di proroga del termine per le indagini preliminari, ai sensi dell' articolo 406 del Codice di

Procedura Penale, notificata al Responsabile dell' Area 3 Urbanistica Edilizia Privata Geom. Gian Cristino Rasi in data 02.01.2008, a mezzo raccomandata a. r. e nella quale viene confermata l' iscrizione nel registro delle notizie di reato, ai sensi dell' articolo 335 del codice di procedura Penale in data 19.04.2007, per i reato ipotizzato ai sensi dell' articolo 44 del D. P. R. 06.06.2001, n. 380;

Visto il verbale di nomina di Ausiliario di P. G. notificato al Geom. Gian Cristino Rasi Responsabile dell' Area 3 Urbanistica ed Edilizia Privata dal Comando Stazione del Corpo Forestale dello Stato di Rignano Flaminio in data 11.02.2009;

Visto il verbale di sopralluogo Prot. n. 2711 del 18.02.2009, redatto dal Geom. Gian Cristino Rasi Responsabile dall' Ufficio Urbanistica ed Edilizia Privata di questo Comune, trasmesso allo stesso Comando richiedente in data 26.02.2009;

VISTO il Verbale di Acquisizione dei Documenti datato 18.01.2011;

RITENUTO al fine di tutelare gli interessi dei cittadini, l' operato sia del Responsabile dell' Area 3 Urbanistica ed Edilizia Privata, che dello stesso Comune di Rignano Flaminio, di dover verificare la sussistenza dei presupposti per l' applicazione delle sanzioni penali previste dall' articolo 44 del D. P. R. 06.06.2001 n. 380, come vengono contestati dalla Procura della Repubblica presso Tribunale di Tivoli in relazione ai presunti abusi edilizi in Località Prataccio;

Vista la deliberazione della Giunta Comunale n. 19 del 23.02.2011, avente per oggetto: INCARICO ALL' AVVOCATO MICHELE ALFREDO PAESE PER LA CONSULENZA LEGALE PER VERIFICARE LA SUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI PER L' APPLICAZIONE DELLE SANZIONI PENALI PREVISTE DALL' ARTICOLO 44 DEL D. P. R. 06.06.2001 N. 380, COME VENGONO CONTESTATI DALLA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO TRIBUNALE DI TIVOLI IN RELAZIONE AI PRESUNTI ABUSI EDILIZI IN LOCALITÀ PRATACCIO;

Visto il parere Tecnico Legale redatto dall' Avvocato Michele Alfredo Paese in data 25.02.2011 come riportato nella deliberazione della Giunta Comunale n. 19 del 23.02.2011, sopra richiamata, avente per oggetto " Verifica presupposti applicazione dell'art. 44 del D.P.R. n. 380/2001 relativamente a presunta lottizzazione abusiva in Rignano Flaminio (RM) Località Prataccio, e pervenuto a questo Comune in data 28.02.2011 ed assunta al protocollo n. 3535".

Visto il Regolamento Edilizio Vigente;

Visto il Piano Regolatore Generale Vigente e relative Norme Tecniche di Attuazione;

Vista la Legge Regionale del 22.12.1999 n. 38;

Vista la Legge Regionale 17.03.2003 n. 8 di modifica della L. R. n. 38/1999;

Visto l' art. 44 del D.P.R. 06.06.2001 n. 380 e successive modifiche ed integrazioni;

Visto il D. lgs n. 267/2000;

VISTI ed acquisiti i pareri del responsabile del servizio interessato e del servizio di ragioneria in ordine alla sola regolarità tecnica e contabile espressi preventivamente sul retro della presente proposta di deliberazione ai sensi dell' art 49 del D. Lgs. n. 267/2000.

DELIBERA

1. La narrativa che precede forma parte integrale e sostanziale del presente atto.
2. al fine di tutelare gli interessi dei cittadini, l'operato sia del Responsabile dell' Area 3 Urbanistica ed Edilizia Privata, che dello stesso Comune di Rignano Flaminio, di dover verificare la sussistenza dei presupposti per l' applicazione delle sanzioni penali previste dall' articolo 44 del D. P. R. 06.06.2001 n. 380, come vengono contestati dalla Procura della Repubblica presso Tribunale di Tivoli in relazione ai presunti abusi edilizi in Località Prataccio, e di approvare integralmente, come riportato nelle premesse il parere tecnico legale, allegato alla presente Deliberazione, redatto in data 25.02.2011 dall' Avvocato Michele Alfredo Paese, pervenuto a questo Comune il 28.02.2011 e protocollato al n. 3535, avente per oggetto: "Interpretazione autentica per la verifica dei presupposti per l'applicazione dell'art. 44 del D.P.R. n. 380/2001 relativamente alla presunta lottizzazione abusiva in Rignano Flaminio in Località Prataccio".
3. di trasmettere copia della Presente Deliberazione al Prefetto di Roma, al Presidente della Giunta Regionale del Lazio e al Presidente della Provincia di Roma;
4. di dichiarare con separata successiva ed unanime votazione la presente Deliberazione stante l'urgenza immediatamente eseguibile ai sensi dell' art. 134 del D. lgs 267/2000.

Studio Legale Paese & Partners

Avv. Michele Alfredo Paese

scioglimento anticipato della predetta società e la sua messa in liquidazione per impossibilità di perseguire lo scopo sociale.

Con successivo atto redatto dal Notaio Giovanni Carlo Gamberale di Roma in data 27.12.1995, rep. n. 99256/13266, registrato in Roma il 12.01.1996 al n. 2820 serie V, stante la determinazione dei soci di assegnare il suddetto immobile in quote divise, la "Colle Flaminio S.r.l." in liquidazione assegnava lo stesso ai soci [REDACTED]

[REDACTED]
la ripartizione di cui all'atto notarile.

Inoltre, l'ipotesi accusatoria si riferisce anche ad un'area di circa 30 Ha denominata [REDACTED] e precisamente al F. 22 particelle 127, 132, 130, 50, 1142, 1143, oggi rinominate 1600, 1589, 1393, 52, 1392, 49, 1562, 1560, 1561, 1579, 1582, 1580, 139, 1141, 1578, 1385, 134, 1144, 1630, 1458, 1632, 1633, 1303, 1304, 124, 1352, 1635, 1634, 1619; mai ipotesi di lottizzazione fu più campata in aria poiché il frazionamento di detti terreni proviene da una successione a titolo ereditario iscritta al Registro di Roma dai legittimi eredi del coltivatore diretto deceduto, presentata all'Ufficio delle Entrate di Roma 3 con Protocollo 2000129115 e n.ro progressivo 2000045356, recante il protocollo 129116.

E' parere dello scrivente patrono che l'indagine sia stata condotta in mala fede poiché tale dichiarazione di successione è stata prodotta agli atti del Comune sequestrati o inviati in copia all'Autorità Giudiziaria incaricata delle indagini.

Studio Legale Paese & Partners

Avv. Michele Alfredo Paese

Con nota del 09.03.2007 n. 422 - Pos. IV 1/6 del corpo Forestale dello Stato, perveniva al Comune di Rignano Flaminio e al Presidente della Giunta Regionale del Lazio una richiesta di accertamento relativo a fabbricati residenziali in Località Prataccio [REDACTED] (in catasto F. 22 e F. 19), al fine di riscontrare una ipotesi di reato di lottizzazione abusiva in zona agricola.

Il Dipartimento Territorio della Regione Lazio, sulla scorta della documentazione fornita dal Comune di Rignano Flaminio e di un successivo sopralluogo, aveva modo di verificare che gli interventi edilizi in questione riguardavano singole unità residenziali realizzate su terreni di natura agricola. In particolare, l'accertamento urbanistico accertava che le singole abitazioni erano state realizzate sui 26 lotti aventi dimensione di oltre un ettaro ciascuno con frazionamento dei terreni avvenuto nel 1995, derivante dalla suddivisione di una maggiore proprietà fondiaria. Inoltre le costruzioni riguardavano singole abitazioni edificate nel corso di circa un decennio, tra gli anni '90 e i primi anni 2000 tutte sulla base di provvedimenti concessori rilasciati dal Comune di Rignano Flaminio nel pieno rispetto dei parametri e degli indici edificatori dello strumento urbanistico.

Pertanto, al termine delle verifiche effettuate la Regione Lazio, con nota prot. n. 57104 del 12.11.2007, dichiarava espressamente che "non sono emersi elementi tali da configurare ipotesi lottizzatorie abusive".

A suffragare le conclusioni della Direzione Regionale Territorio e Urbanistica intervengono alcune considerazioni di carattere giuridico, svolte sulla base di un'attenta lettura ed interpretazione del T.U. per l'Edilizia e dei relativi orientamenti giurisprudenziali.

Studio Legale Paese & Partners

Avv. Michele Alfredo Paese

L'art. 30 D.P.R. 380/2001 distingue due differenti ipotesi di lottizzazione abusiva a scopo edificatorio: *lottizzazione materiale o reale* che ricorre "quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica o 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" e *lottizzazione cosiddetta formale, negoziale o cartolare*, che si delinea "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".

Un fenomeno lottizzatorio, quindi, è configurabile sia nelle ipotesi di zone assolutamente non edificate quando si tratti "...di asservire per la prima volta un'area non ancora urbanizzata a un insediamento di carattere residenziale o produttivo, mediante la costruzione di uno o più fabbricati, che obiettivamente esigano, per il loro armonico raccordo col preesistente aggregato abitativo, la realizzazione o il potenziamento delle opere e dei servizi necessari a soddisfare taluni bisogni della collettività (strada, spazi di sosta, fognature, reti di distribuzione del gas, dell'acqua, dell'energia elettrica, scuole, etc.), vale a dire la realizzazione o il potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ..." (Cass. Sez. III, n. 36940 dell'11.05.2005); sia in quelle di zone parzialmente urbanizzate, nelle quali sorge l'esigenza di raccordo con il

Studio Legale Paese & Partners
Avv. Michele Alfredo Paese

preesistente aggregato abitativo e di potenziamento delle opere di urbanizzazione.

Non è invece ipotizzabile una fattispecie lottizzatoria nel caso di zone già completamente urbanizzate, tali da rendere del tutto superfluo un piano attuativo (Cass. Sez. III, n. 36940/2005 cit.).

Nel caso di Località Prataccio non è in alcun modo configurabile il reato di lottizzazione abusiva non essendo stato eseguito un abusivo frazionamento del terreno a scopo edilizio.

In realtà, come correttamente accertato dal Comune di Rignano Flaminio in sede di rilascio dei provvedimenti concessori e, successivamente, dalla Regione Lazio con il citato parere, nella zona in esame si è verificata, invece, una serie di lavori di edificazione d'immobili a frazionamento già avvenuto.

Occorre tener conto anche che per ognuna delle costruzioni effettuate erano diversi sia i proprietari dei terreni che le ditte costruttrici sia i progettisti ed anche i direttori dei lavori, con la indubbia conseguenza che non si è trattato di un unico disegno criminoso finalizzato alla realizzazione di una lottizzazione abusiva, bensì di singole condotte di singoli individui o nuclei familiari che, dopo il legittimo acquisto del terreno e il rilascio delle necessarie autorizzazioni comunali, decideva di far edificare la propria abitazione in una zona dove con le leggi urbanistiche dell'epoca questo era consentito.

In merito alla possibile applicazione delle sanzioni previste all'art. 44

L.U. Edilizia è necessario rilevare quanto segue.

La norma così come formulata "la sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva dispone la confisca de"

Studio Legale Paese & Partners

Avv. Michele Alfredo Paese

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..." presenta rilevanti problemi interpretativi e suscita dubbi di legittimità costituzionale qualora fosse applicata indiscriminatamente.

Occorre preliminarmente affrontare la questione relativa alla qualificazione giuridica di detta confisca, ritenuta costituire una "pena" in una recente pronuncia della Suprema Corte (Cass. sez. III 15 marzo 2002 n. 10900, Piobon rv. 221271) per escludere ogni contrasto con la legge delega (n. 146 del 1994) che, secondo quel ricorrente prevedeva solo sanzioni penali o amministrative ex articolo 2 e non l'applicazione di misure di sicurezza, mentre chiaramente l'articolo 36 l. ult. cit. si riferisce genericamente a "misure volte alla prevenzione .. del danno ambientale secondo le norme vigenti in materia", fra le quali può includersi detta misura di sicurezza patrimoniale.

Il frequente ricorso alla confisca nella legislazione speciale ha generato una metamorfosi di questo istituto, considerato sempre più come strumento repressivo, afflittivo e sanzionatorio per rimuovere tutto quanto risulti funzionale al fenomeno cui accede invece che misura preventiva per eliminare "le cose che, provenendo da fatti illeciti penali o in alcuna guisa collegandosi alla loro esecuzione, manterrebbero viva l'idea e l'attrattiva del delitto" (Rel. Prel. cod. pen. 1930), ma, nel contempo, accentuata la valenza generalpreventiva ed affittiva della confisca, proprio la sua fisionomia ibrida e polivalente finisce a dover essere qualificata ancora come misura di sicurezza patrimoniale, soprattutto nei casi in cui il precetto assume le cadenze proprie di detta misura

Studio Legale Paese & Partners

Avv. Michele Alfredo Paese

e non esista nella normativa amministrativa un'identica sanzione irrogata da
differenti autorità.

Qualificata detta confisca come misura di sicurezza, bisogna esaminare i rapporti con l'istituto contemplato in generale dall'articolo 321 c.p., evidenziando la trasformazione di detta misura da facoltativa ad obbligatoria, pur concernendo cose che servirono o furono destinate a commettere il reato con una presunzione iuris et de iure del legislatore di pericolosità, derivante dal mantenimento della cosa stessa da parte del condannato, sicché si palesa una funzione preventiva di ulteriori danni. Ritenuta per espresso dettato legislativo la misura di sicurezza patrimoniale obbligatoria, occorre affrontare la rilevante problematica circa l'applicabilità del comma secondo dell'articolo 321 c.p. a questa confisca stabilita dalla legislazione speciale.

~~A tal riguardo un'interpretazione costituzionalmente orientata (cfr. fra ante Corte Cost. 2/1987, 229/1974, 1/1997 e 78/2001) impone di escludere, in ossequio al principio della personalità della responsabilità penale, la misura della confisca obbligatoria, qualora la cosa appartenga, non necessariamente a titolo di proprietà o in base ad un diritto reale di godimento, ad un terzo estraneo, che non abbia violato alcun obbligo di diligenza e sia, quindi, in buona fede, intesa quest'ultima come assenza di condizioni che rendano profilabile a suo carico un qualsivoglia addebito di negligenza da cui sia derivata la possibilità dell'uso illecito della cosa e senza che esista alcun collegamento diretto o indiretto, ancorché non punibile, con la consumazione di esso, incombandosi a chi richiede la restituzione la rigorosa dimostrazione di questi presupposti, secondo quanto richiesto dalla giurisprudenza costituzionale.~~

Studio Legale Paese & Partners

Avv. Michele Alfredo Paese

nale su richiamata e da quella di legittimità in fattispecie analoghe (cfr. Cass. sez. III 10 ottobre 2002 n. 33941, Kilerci rv. 222276; Cass. sez. III 20 maggio 2003 n. 22065, Mascheroni rv. 224486; Cass. sez. I 8 maggio 2001 n. 18664, Hu Jianhong rv. 219304 e Cass. sez. I 31 gennaio 2001 n. 3792, Semeraro rv. 218045). Il collegamento della confisca obbligatoria "speciale" ad una sentenza di condanna o di patteggiamento e l'espressa previsione contenuta nel quarto comma dell'articolo 240 c.p. dell'appartenenza della cosa ad un estraneo fanno sì che la pretesa sanatoria non assuma rilievo nella fattispecie, perché inapplicabile, tanto più che, nella materia ambientale a differenza di quella urbanistica, non esiste alcuna rilevanza penale di detto istituto.

La soluzione accolta, peraltro, non muterebbe ove si ritenesse la confisca come pena criminale atipica o pena accessoria, giacché sarebbe sempre collegata alla condanna, sicché sarebbe escluso il terzo estraneo, e nemmeno ove fosse ritenuta sanzione amministrativa, in quanto non sarebbe applicabile alla cosa appartenente ad un terzo estraneo incolpevole (cfr. Corte Cost. n. 345 del 1991 in tema di acquisizione di area di sedime della costruzione abusiva). Il riferimento alla differente formulazione dell'ipotesi di confisca obbligatoria dell'area sulla quale è stata realizzata la presunta lottizzazione, in cui è espressamente richiesta la proprietà o almeno la comproprietà, non sembra poter far propendere per l'esegesi avanzata dal Tribunale di Tivoli, in quanto si profilerebbe un contrasto con l'articolo 27 della Costituzione e con la pacifica giurisprudenza costituzionale sul punto su richiamata, anche perché la sciatteria legislativa ed un'ermeneusi ad litteram porterebbero "ex adverso" ad escludere la natura obbligatoria della confisca di cui all'articolo 51 terzo

Studio Legale Paese & Partners

Avv. Michele Alfredo Paese

comma Dlgs 22/1997 e s. m. e la possibilità di applicarla alle società, ai com-
proprietari ed a chi ne ha la disponibilità ed in maniera colpevole ne ha con-
sentito la realizzazione in contrasto con le ragioni ispiratrici di entrambe que-
ste misure di sicurezza patrimoniali speciali, che depongono per la natura ob-
bligatoria di quest'altra e per l'applicazione nei confronti dei soggetti su indi-
cati.

Tuttavia il Giudice in sede di rinvio dovrà accertare in maniera rigorosa se
si tratti di un terzo effettivamente estraneo, a cui carico non sia profilabile
un qualsivoglia addebito.

E' necessario, per questo patrono, portare all'attenzione la recente decisione
della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo adottata in data 30.08.2007 che con
riferimento alla questione proposta da un ricorrente in ordine proprio alla com-
patibilità della confisca ex art.44 2°co DPR380/01 con l'art. 7 della Conven-
zione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali,
che stabilisce il criterio di legalità in materia penale, ha affermato che detta
confisca ha natura di pena ai sensi del citato art. 7 della Convenzione. La Su-
prema Corte nella Sentenza 42741/2008 afferma: "In Ordine a detta pronuncia
è opportuno osservare che l'ambito di applicazione dell'art. 7 della Convenzio-
ne non coincide necessariamente, secondo l'interpretazione della Corte Euro-
pea, con gli illeciti e le sanzioni qualificati come penali in base al diritto inter-
no dei singoli Stati, poiché finisce col ricomprendere tutte le norme e le misure
considerate "intrinsecamente penali".

Inoltre, la Corte Costituzionale con sentenza 22.10.2007 n. 348 ha affermato
che, in applicazione all'art. 117, primo comma, della Costituzione, come soste-

tuito dall'art. 3 della legge costituzionale 18.10.2001 n. 3, le norme DECU, nell'interpretazione ad esse data dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, devono ritenersi sopraordinate alle leggi ordinarie, quali norme di rango intermedio rispetto a quelle costituzionali.

Tali norme, pertanto, costituiscono anche esse parametri di riferimento per valutare la legittimità delle leggi ordinarie."

" pur tenendo presente tali premesse, il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi dall'ormai consolidato indirizzo interpretativo di questa Corte, secondo il quale la confisca prevista dall'art. 44, comma secondo, del DPR n. 380/2001 costituisce una sanzione amministrativa e non una misura di sicurezza penale di natura patrimoniale (cfr. sez. III, 4.10.2004 n. 38728, Larazza, RV 229608; sez. III, 22.09.2004 n. 37086, Perniciaro, RV 230032; sez. III, 16.05.1999 n. 777, Iacoangeli, RV 214058 ed altre).

Si tratta, invero, di sanzione che viene emessa dal giudice penale in via di supplenza, sia pur autonomamente, rispetto all'analogia misura emessa dall'autorità amministrativa e ne condivide la natura.

Infatti, dalla sostanziale diversità di tale misura ablatoria da quella di sicurezza patrimoniale di natura penale costituisce segno evidente il fatto che, in applicazione di quest'ultima, l'immobile confiscato entra a far parte del patrimonio dello Stato, mentre a seguito della confisca prevista dal testo unico in materia di edilizia ed urbanistica l'immobile entra a far parte del patrimonio (demaniale privato) dell'ente locale.

Studio Legale Paese & Partners

Avv. Michele Alfredo Paese

Si specifica che qualora la misura venga recepita dall'ente pubblico (comune) lo stesso ne risponde a titolo risarcitorio se la misura dovesse venire poi revocata a seguito di processo o altro.

Detta confisca inoltre, a differenza della misura della sicurezza patrimoniale penale, è suscettibile di revoca, nel caso di sanatoria dell'illecito amministrativo mediante la successiva adozione di un piano di recupero urbanistico dell'area abusivamente lottizzata, che risulti compatibile con il provvedimento adottato dall'autorità giudiziaria (cfr. sez. III, 200201966, Venuti ed altri, RV 220852; sez. III, 200012999, Lanza ed altri, RV 218003; sez. III Pignatiello ed altri, RV 220852).

La natura amministrativa di detta confisca non ne esclude, però, il carattere sanzionatorio con la conseguente necessità di tener conto dei principi generali che regolano l'applicazione anche delle sanzioni amministrative.

Tali principi sono dettati dalla L. 24.11.1981 n. 689 (modifiche al sistema penale) e, peraltro, corrispondono ad esigenze di uguaglianza e razionalità normativa, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione.

Orbene, è indubbio che anche con riferimento alle sanzioni amministrative esulano dalla materia criteri di responsabilità oggettiva, essendo richiesta, quale requisito essenziale di legalità per la loro applicazione, l'esistenza di una condotta che risponda ai necessari requisiti soggettivi della coscienza e volontà dell'agente e sia caratterizzata quanto meno dall'elemento psicologico della colpa (art. 2 e 3 della legge citata).

Né la confisca di cui si tratta può essere ricondotta ad alcuna delle ipotesi di responsabilità solidale previste dall'art. 6 della legge.

Studio Legale Paese & Partners

Avv. Michele Alfredo Paese

Anche la sanzione amministrativa, pertanto, non può essere applicata nei confronti di soggetti in buona fede, che non abbiano commesso alcuna violazione.

Non vale inoltre a giustificare la confisca ex art. 44, comma secondo, del DPR n. 380/2001 nei confronti di soggetti incolpevoli l'affermazione dell'esistenza di un interesse collettivo alla tutela e alla salvaguardia del territorio, che giustifica la compressione del diritto del privato di natura reale, in considerazione della funzione sociale riconosciuta alla proprietà privata dall'art. 42, comma secondo, della Costituzione (crf. Cit. sez. III, 200706396, Cieri RV 236076).

È indubbia l'esistenza di un interesse pubblico che giustifica l'acquisizione da parte dell'ente locale, ai sensi dell'art. 44, comma secondo, del DPR n. 380/2001, dei suoli oggetto di lottizzazione abusiva, quale misura per consentire alla pubblica amministrazione di intervenire per il riassetto dell'area.

Appare egualmente indubbio, però, che, al di fuori delle applicazioni di misure sanzionatorie, la compressione del diritto di proprietà per ragioni di interesse generale è necessariamente connessa alla corresponsione di misure indennitarie in favore di chi subisce detta compressione ai sensi dell'art. 42, comma terzo, della costituzione.

Pertanto, anche ai sensi dell'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU la compressione del diritto di proprietà deve essere caratterizzata, secondo l'interpretazione data alla norma dalla corte europea dei diritti dell'uomo, dal rispetto del principio di proporzionalità; principio da ritenersi violato, nell'ipotesi di misure ablatorie della proprietà per ragioni di pubblico interesse cui non risponda alcuna somma di indennizzo.

Studio Legale Paese & Partners

Avv. Michele Alfredo Paese

L'interpretazione costituzionalmente compatibile dell'art. 44, comma secondo, DPR 380/01 induce pertanto necessariamente ad escludere dall'ambito di operatività della norma la possibilità di confiscare beni appartenenti a soggetti estranei alla commissione del reato e dei quali sia stata accettata la buona fede.

Del resto che una lottizzazione così importante possa sfuggire contemporaneamente, anche se in date diverse, ad autorità comunali, regionali e sanitarie non solo farebbe notizia come l'uomo che morde al cane, ma avrebbe dovuto trascinare sul banco degli accusati tutti i funzionari preposti al rilascio e firmatari delle autorizzazioni ed anche tutti gli agenti di PG che negli ultimi 20 anni erano tenuti al controllo del territorio.

Si ha, pertanto, ragionevole motivo di ritenere che la lottizzazione abusiva ipotizzata sia una vera e propria amplificazione accusatoria.

Le autorizzazioni citate, la più significativa delle quali proviene da un Ente non coinvolto nell'accusa, (Regione) dimostra che il GIP ha recepito acriticamente la dichiarata ma non provata offensiva per l'assetto del territorio, in assenza di un qualsiasi accertamento idoneo a provare l'incompatibilità dell'immobile con gli strumenti urbanistici vigenti, così come risulta dalle allegazioni difensive.

E', sempre possibile che un funzionario comunale possa commettere abuso d'ufficio per agevolare un terzo; non è, verosimile, né credibile che una lottizzazione di enorme importanza, sfugga alla Commissione Edilizia Comunale e, soprattutto, agli Uffici Regionali preposti alla tutela del medesimo.

Insomma una sorta di cecità collettiva che coinvolgerebbe anche le autorità di PG presenti sul territorio dalla data di rilascio delle licenze nel lontano 1992 ad oggi che l'illuminato intervento della Procura di Tivoli porta alla luce.

Studio Legale Paese & Partners

Avv. Michele Alfredo Paese

Ogni autorizzazione regionale in materia edilizia è, inoltre, rilasciata da un responsabile del procedimento, e, controfirmata dal direttore di settore.

Nel caso in esame, l'accusa non ha potuto portare nessun elemento a carico dei proprietari in buona fede per provare che abbiano concorso a questa fantomatica lottizzazione abusiva, per il solo fatto che non vi sono elementi tranne la palese e provata per tabulas buona fede dei terzi stessi, che contrasta l'aspetto più rilevante dell'ipotesi accusatoria, quanto meno ai fini del sequestro e dell'eventuale confisca.

Sull'ammissibilità del sequestro preventivo di un immobile ultimato (abitato ed in piena attività lavorativa, con l'impiego di lavoratori dipendenti) le Sezioni Unite (sentenza 22.1.2003, Innocenti) si sono favorevolmente pronunciate con la seguente rilevante limitazione:

«purchè il pericolo della libera disponibilità – che va accertato dal Giudice con adeguata motivazione – presenti requisiti della concretezza e dell'attualità e le conseguenze del reato, ulteriori rispetto alla sua consumazione, abbiano connotati di antiggiuridicità, consistenti nel volontario aggravarsi o protrarsi dell'offesa al bene protetto che sia in rapporto di stretta connessione con la condotta penalmente illecita e possano essere rimosse definitivamente con l'accertamento irrevocabile del reato. In tema di reati edilizi la valutazione che al fine di disporre il sequestro preventivo di un manufatto abusivo, il Giudice di merito ha il dovere di compiere in ordine al periodo che la libera disponibilità della cosa pertinente al reato possa agevolare o protrarre le conseguenze di esso, va diretta in particolare ad accertare se esista un reale pregiudizio degli interessi attinenti al territorio o un'ulteriore lesione del bene giuridico

protetto (anche con riferimento ad eventuali interventi di competenza della P.A. in relazione a costruzioni non assistite da concessione edilizia ma tuttavia conformi agli strumenti urbanistici ovvero se la persistente disponibilità del bene costituisca un elemento neutro sotto il profilo "dell'offensività".
(Cass. Pen. 2003 pag. 1829)

Nel caso in esame è inconfutabile che:

1. non è stato sequestrato un cantiere. Le opere, dopo essere state ultimate, già dal 1994 le prime sta ottenendo la certificazione di agibilità.

2. Sul piano di una concreta immediatezza non può, provocare aggravamento del c.d. carico urbanistico, inteso come domanda di strutture ad opere collettive in dipendenza dell'aumentato numero di abitanti nel territorio, a causa dell'insediamento presunto abusivo, o disagio per la collettività, nonché spese ulteriori a carico della medesima per opere di urbanizzazione.

3. Manca, nel provvedimento di sequestro, la valutazione effettiva del periculum in mora, ossia la reale compressione degli interessi, attinenti al territorio ed ad ogni altro dato utile per stabilire per quale misura il godimento e la disponibilità attuale della cosa da parte dell'indagato possa implicare una effettiva ulteriore lesione del bene giuridico protetto, ovvero se l'attuale disponibilità del manufatto costituisca un elemento neutro sotto il profilo dell'offensività.

nell'ipotesi di aggravamento del carico urbanistico, il Giudice deve effettuare un'attività di verifica in concreto della consistenza reale e dell'entità del pregiudizio paventato tenuto conto della situazione esistente al momento dell'adozione del provvedimento coercitivo, ben potendo risultare che

Studio Legale Paese & Partners

Avv. Michele Alfredo Paese

l'immobile sia conforme alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti. Ciò comporterà la inconfigurabilità del periculum in mora e il conseguente annullamento del decreto di sequestro preventivo.

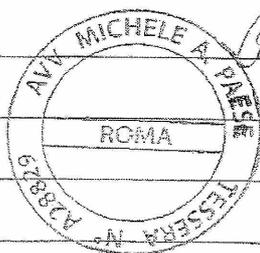
È noto che al Giudice penale è attribuito, ex art. 7 L. 47/85 solo il potere di disporre con sentenza di condanna la demolizione del manufatto abusivo in caso di inerzia della P.A., mentre nessun potere di gestione dell'opera abusiva è, medio tempore, attribuito all'autorità giudiziaria, esercitata tramite l'esecuzione dell'ordine di evacuazione dell'immobile.

Il sequestro preventivo, non può essere emesso a garanzia dei provvedimenti di competenza, della P.A. né della demolizione né tantomeno della confisca.

Per le pregresse considerazioni si conclude per la non esistenza della ipotesi di reato di lottizzazione abusiva e si suggerisce al Comune di Rignano Flaminio di procedere in autotutela al rifiuto di acquisire gli immobili sequestrati onde non rispondere in via risarcitoria nei confronti dei cittadini.

Roma, 25 febbraio 2011

(Avv. Michele Alfredo Paese)



COMUNE DI RIGNANO FLAMINIO
PROVINCIA DI ROMA

AREA 3
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE URBANISTICA
EDILIZIA PRIVATA - TOPONOMASTICA

OGGETTO: INTERPRETAZIONE AUTENTICA PER LA VERIFICA DEI PRESUPPOSTI PER L' APPLICAZIONE DELL' ART. 44 DEL D.P.R. 06.06.2001 N. 380 RELATIVAMENTE A PRESUNTA LOTTIZZAZIONE ABUSIVA IN RIGNANO FLAMINIO IN LOCALITÀ PRATACCIO.

PARERI SULLA PROPOSTA AI SENSI DELL' ART. 49 T. U.

PARERE TECNICO:

Visto, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della presente proposta di deliberazione.

Addi .

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO
(Geom. Gian Cristino RASI)

