

A.I.D.U.
ASSOCIAZIONE ITALIANA DI DIRITTO URBANISTICO
SESTO CONVEGNO NAZIONALE
"IL GOVERNO DEL TERRITORIO"

Pescara, 29/30 novembre 2002

Governo del Territorio e Regime Sanzionatorio in Edilizia

a cura di
Prof. PASQUALE RAGO
Università degli Studi del Molise

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi sulla riforma costituzionale in tema di "governo del territorio. – 2. L'incidenza della Legge obiettivo – L. 21 dicembre 2001, n. 443, sul regime sanzionatorio vigente. – 3. Problemi applicativi delle attuali sanzioni penali. – 4. L'abrogazione delle sanzioni penali e il differimento del "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" – D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 -

1 - Cenni introduttivi sulla riforma costituzionale in tema di "governo del territorio"

Nel trattare il tema prefissato, sono necessarie alcune considerazioni preliminari.

La modifica dell'art. 117, della Costituzione italiana, introdotta con L. 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione" ha sostanzialmente individuato, innanzitutto, un potere legislativo o una potestà legislativa esclusiva dello Stato, benchè questo, abbia la possibilità di delegare alle regioni la potestà regolamentare; una potestà legislativa concorrente delle regioni con quella dello Stato, ad

eccezione dei principi fondamentali che restano riservati allo Stato; una potestà legislativa esclusiva delle regioni nelle materie di sua competenza¹.

Tra le materie riservate alla potestà legislativa concorrente "Stato-regione" è ricompresa quella relativa al "governo del territorio", ma non viene fatto cenno "né all'urbanistica né all'edilizia"².

Ciò dipende, dal fatto che storicamente con la costituzione delle regioni ordinarie nel 1970 e con l'entrata in vigore del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, alle regioni sono state trasferite funzioni dello Stato a seguito delle quali si è passati dal concetto di "urbanistica", inteso come "regolamentazione del territorio comunale comprensiva della possibilità di dettare misure di tutela del patrimonio ambientale, storico e artistico" a quello, di "governo del territorio", inteso come "regolamentazione dell'uso del suolo" o meglio come "disciplina dell'uso del territorio" comprensivo non solo della sua trasformazione e salvaguardia, ma anche come "protezione dell'ambiente"³.

¹ G. Pericu., *Le prime riforme regionali in materia urbanistica*, in *Le Regioni*, 1974; P. Stella Richter., *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, in *Riv. Giur. ed.*, n. 4., 1974; P. Urbani – S. Civitarese M., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 1994; M. Guidetti., *Il ruolo delle regioni nel governo del territorio*, in *Urb. e App.*, 1998; S. Cassese., *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Giro. Dir. amm.*, 2001; A. Copaci, *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001; G. Falcon., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001; T. Groppi – T. Miele., *La riforma costituzionale del titolo V seconda parte della Costituzione*, in *www. Giust.it*, n. 11, 2001; M. Olivetti., *Regioni e enti locali nel nuovo Titolo V* (a cura di T. Groppi – M. Olivetti), Torino, 2001; T. Martines., *Diritto costituzionale*, Milano, 2002; E. Picozza., *I poteri delle regioni e degli enti locali in materia urbanistico-edilizia dopo la modifica del Titolo V della Costituzione italiana*, in *Atti del Convegno sul "Nuovo testo unico dell'edilizia"* in pubblicazione

² G. Morbidelli., *La disciplina del territorio tra Stato e regioni*, Milano, 1974; P. Stella Richter., *Il sistema*, op. cit.; M.S. Giannini., *Dal lavare la testa all'asino*, in A. Barbera – F. Bassanini., *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978; M. Nigro., *L'assetto del territorio fra Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir.*, 1988; P. Urbani., *Pianificazione urbanistica, edilizia residenziale e interessi ambientali*, Milano, 1988; G. Vignocchi – G. Bertolani – C. Arria., *Urbanistica-edilizia*, Torino, 1998; F. Salvia – F. Teresi., *Diritto urbanistico*, Padova, 1997; P. Falcone., *L'edilizia*, in *Trattato di diritto amministrativo*, (a cura di S. Cassese), Milano, 2000; P. Rago., *Il permesso di costruire e la nuova dimensione della denuncia di inizio attività (D.I.A.)*, relazione tenuta alla "Giornata di Studio" – in tema di "Sportello unico per l'edilizia" – Sorrento 15 marzo 2002; A. Crosetti., *Edilizia, urbanistica, governo del territorio: Appunti*, in AA.VV., *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, (a cura di E. Ferrari), Milano, 2002.

³ G. Vignocchi – G. Bertolan.i., *Urbanistica* (voce), vol. XX, in *Nss. D. I.*, Torino, 1974; S. Amorosino, *Pubblici poteri, organizzazione del territorio, questione edilizia*, Venezia, 1981; V. Cerulli Irelli., *Urbanistica*, (voce), in *Dizionario amministrativo*, (a cura di G. Guarino), Milano, 1983; P. Stella Richter., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984; G. Morbidelli., *Le proprietà. Il governo del territorio*, in *Manuale di diritto pubblico*, (a cura di G. Amato – A. Barbera), Bologna, 1984; P. Urbani., *Urbanistica* (voce), vol. XLV, in *Enc. Dir.*, Milano, 1992; N. Assini – P. Mantini., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997; P. Urbani – S. Civitarese M., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2001; G.C. Mengoli., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997; A. Monaco., *Urbanistica, ambiente e territorio*, Napoli, 2000; G. D'Angelo., *Legislazione urbanistica*, Padova, 2001; P. Rago., *Il permesso, op. cit.*; P. Rago., *L'ambiente come nuovo diritto fondamentale della persona nella futura Costituzione*

Orbene, primo quesito da risolvere è quello di stabilire se la materia "dell'edilizia" possa essere ricondotta nell'ambito del "governo del territorio", ovvero, "riservata alla potestà legislativa esclusiva delle regioni perché non espressamente riservata allo Stato nè alla potestà legislativa concorrente Stato-regione".

La risoluzione del quesito pone nuovamente il problema della definizione giuridica di "urbanistica e di edilizia"⁴.

Se volessimo muovere dalla interpretazione della Corte costituzionale 20-29 dicembre 1982, n. 239, dovremmo dire che "l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio e quindi non solo degli aggregati urbani", ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture⁵.

Potrebbe, quindi, sembrare che mentre "l'urbanistica" rientri nell'ambito della legislazione concorrente, "l'edilizia", intesa come "tecnica costruttiva" ne resti esclusa.

Senonchè la regionalizzazione ha introdotto una evoluzione dei contenuti della materia "urbanistica" ampliandone l'oggetto fino a configurare la materia come "governo del territorio" tanto da incentrare nella regione "tutti gli interessi relativi al territorio" in modo da ricomprendere nella disciplina "dell'uso" anche quello relativo alla "salvaguardia e alla trasformazione del suolo oltre che alla protezione dell'ambiente".

Lo stesso art. 2, del *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"* – D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 -, non ancora in vigore, espressamente attribuisce anche la materia "edilizia" alla potestà legislativa concorrente,

europea, relazione tenuta al Convegno dal tema "La Costituzione europea e diritti della persona" – Paestum – Vatolla 12-13-14-15 settembre 2002; F. Salvia – F. Teresi., *Diritto urbanistico*, Padova, 2002; A. Crosetti., *Edilizia*, op. cit.

⁴ V. Vignocchi – G. Bertolani., *urbanistica*, op. cit.; P. Urbani., *Urbanistica*, op. cit.; M. Pallottino., *Edilizia*, (voce), Appendice, in *Nss.Dig. It.*, Torino, 1983; M. Breganze, *Edilizia*, (voce), vol. IV – Discipline pubbl., in *Dig.*, Torino, 2000.

⁵ M. Pacelli., *Le potestà regionali in materia urbanistica*, Milano, 1975; S. Amorosino., *Condizionamenti statali e tendenze della legislazione regionale nelle materie urbanistiche*, in *Riv. Giur. ed.*, 1981; P. Urbani, op. cit.; M. Guidetti., *Il ruolo*, op. cit.

mentre la disciplina dell'attività edilizia resta riservata alle Pubbliche amministrazioni comunali secondo il disposto dell'art. 3, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”*⁶.

Alla riforma costituzionale L. 18 ottobre 2001, n. 3, quando, ormai, tutti attendevano l'entrata in vigore del *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* – D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - , è, succeduta la Legge 21 dicembre 2001, n. 443, *“Delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio della attività produttive”*, c.d. legge obiettivo, che, in verità, ha disorientato un po' noi tutti, ponendo problemi interpretativi di non semplice risoluzione⁷.

2 - L'incidenza della Legge obiettivo – L. 21 dicembre 2001, n. 443, sul regime sanzionatorio vigente

Per quello che qui riguarda, occorre, innanzitutto chiedersi, se e fino a che punto restano immutate le “sanzioni amministrative e penali di cui alla L. 28 febbraio 1985, n. 47, *“Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie”* e, alla L. 23 dicembre 1996, n. 662, *“Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”*, c.d. finanziaria 1997, art. 2, comma 60, in materia di denuncia di inizio attività (D.I.A.).

⁶ N. Assini – P. Mantini., *Manuale*, op. cit.; P. Urbani – S. Civitarese M., *Diritto*, op. cit.; F. Salvia – F. Teresi., *Diritto urbanistico*, Padova, 2002; G.C. Mengoli., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2002; G. Pagliari., *Diritto urbanistico*, Milano, 2002; A. Fiale., *Diritto urbanistico*, Napoli, 2002; AA.VV., *Testo unico degli enti locali* (a cura di V. Italia), Milano, 2001; V. Mazzarelli., *Il testo unico in materia edilizia: quel che resta dell'urbanistica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001; P. Rago., op. cit.

⁷ V. Mazzarelli., *Il testo*, op. cit.; G. Ciccio., *Gli interventi edilizi minori e la semplificazione delle relative procedure*, in www.giust.it, n. 12, 2001; G. De Marchi., *Prime osservazioni al T.U. in materia edilizia*, in www.giust.it, n. 12, 2001; V. Carbone., *Il nuovo testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari sull'edilizia*, in *Corr. Giur.*, 2002; V. Carbone., *Le tribolazioni del nuovo T.U. sull'edilizia modificato dalla finanziaria prorogata dopo l'entrata in vigore e obliterato dal legislatore distratto*, in *Corr. Giur.*, 2002; P. Rago., *Il permesso*, op. cit.; AA.VV., *Il testo unico sull'edilizia* (a cura di V. Italia), Milano, 2002; A. Fiale., *Diritto*, op. cit.; O.M. Caputo., *La riforma del titolo V della Costituzione*, in *Urb. e App.*, 2002.

Non possiamo non ricordare che se è vero che ogni norma, perché sia rispettata, abbisogna di una sanzione, viene da chiedersi se nella legislazione esclusiva o concorrente possa la regione prevedere sistemi sanzionatori diversi o alternativi, se non propri, da quelli previsti da legge dello Stato.

Occorre chiedersi ancora, se l'alternatività dei titoli abilitativi introdotti a scelta dell'interessato, sia pure sotto determinate condizioni, possa creare non solo confusione, ma disparità tra l'una e l'altra regione⁸.

I dubbi, predetti, sorgono per l'assoluta assenza nella L. 21 dicembre 2001, n. 443, *"Delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive"*, c.d. legge obiettivo, a riferimenti sanzionatori.

L'interrogativo prende le mosse non da semplice intento speculativo, ma dalla constatazione che già le regioni Lombardia e Toscana, rispettivamente con L.r. 19 novembre 1999, n. 22, *"Recupero di immobili e nuovi parcheggi : norme urbanistico-edilizie per agevolare l'utilizzazione degli incentivi fiscali in Lombardia"* e L.r. 14 ottobre 1999, n. 52, *"Norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce di inizio delle attività edilizie – Disciplina dei controlli nelle zone soggette a rischio sismico – Disciplina del contributo di concessione – Sanzioni e vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia – Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 maggio 1994, n. 39 e modifica della legge regionale 17 ottobre 1983, n. 69"* avevano previsto diversi ambiti di applicazione della denuncia di inizio attività (D.I.A.) rispetto a quanto previsto dall'art. 2, comma 60, della Legge 23 dicembre 1996, n. 662, *"Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"*, c.d. finanziaria 1997;

⁸ G. Acquarone., *La denuncia di inizio attività*, Milano, 2000; G. Ciccio., *Gli interventi*, op. cit.; V. Mazzevoli., *Il testo*. Op. cit.; P. Rago., *Il permesso*, op. cit.; L.R. Perfetti., *La denuncia d'inizio attività in alternativa alla*

sicchè per le regioni Lombardia e Toscana le violazioni edilizie per eguali interventi edilizi può comportare “un regime sanzionatorio diverso”.

Avendo, poi, riservato lo Stato alle regioni la potestà di stabilire che alcune opere assoggettate a “denuncia di inizio attività (D.I.A.)” possono essere, invece, previste come assoggettate a “concessione edilizia” avvalorata la tesi che potremmo giungere ad avere, per gli stessi interventi, l'applicazione di un “regime sanzionatorio diverso e certamente discriminante” perché vedrebbe “lo stesso fatto punito in modo diverso da regione a regione”⁹.

Non sfuggirà che le conseguenze pratiche di una siffatta evoluzione normativa può giungere all'assurdo che “lo stesso intervento edilizio da una parte venga sanzionato solo in via amministrativa e dall'altra, essendo stato assoggettato a “concessione edilizia”, venga sanzionato con la demolizione, l'acquisizione al patrimonio e con una sanzione penale ben più grave di quella amministrativa, quale è quella prevista dall'art. 20, della Legge 28 febbraio 1985, n. 47, “Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie”, per le opere in assenza di concessione edilizia”¹⁰.

concessione e all'autorizzazione, in *Urb e App.*, 2002; G. Pagliari., *Diritto*, op. cit.; V. Italia., *Denuncia di inizio attività edilizia*. L. 21 dicembre 2001, n. 443, (a cura di V. Italia), Milano, 2002

⁹ P. Rago., *La denuncia di inizio attività alla luce dell'art. 11, D.L. n. 67/97*, in *Progetto, Riv. ord. Arch.*, 1997; P. Rago., *Il nuovo regime della denuncia di inizio attività*, in *Progetto, Riv. Ord. Arch.*, 1997; G. Acquarone., *La denuncia*, op. cit.; P. Urbani – S. Civitarese M., *Diritto*, op. cit.; P. Rago., *Il permesso*, op. cit.; P. Rago., *Il mutamento di destinazione d'uso degli immobili. Una questione irrisolta*, in AA.VV., *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, (a cura di E. Ferrari), Milano, 2002; V. Italia., *Denuncia*, op. cit.

¹⁰ R. Caccin., *La disciplina amministrativa e penale degli interventi edilizi sottoposti a mera autorizzazione del sindaco ad eseguirli*, in *Nuova Rass.*, 1983; P. Bonaccorsi., *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia. Sanzioni amministrative e penali*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 1985; A. Travi., *Repressione dell'abusivismo edilizio e condono nella legge 28 febbraio 1985, n. 47*, in AA.VV., *La casa di abitazione tra normativa vigente e prospettive, aspetti costituzionali e amministrativi*, Milano, 1986; Lenzetti., *Autorizzazioni edilizie e sanzioni penali*, in *Nuova Rass.*, 1986; F. Pagano., *Le sanzioni urbanistico-edilizie*, Milano, 1992; N. Centofanti., *L'abusivismo edilizio*, Milano, 1996 e ult. ed.; R. Mendoza., *Acquisizione delle opere edilizie abusive e individuazione dell'avente diritto alla loro restituzione nel caso di perdita di efficacia del sequestro*, in *Cass. pen.*, 1996; P. Stella Richter., *Ripensare la disciplina urbanistica*, Torino, 1997; S. Montone., *Sequestro penale*, (voce), vol. XIII, in *Digesto pen.*, Torino, 1997; P. Rago., *Il mutamento di destinazione d'uso degli immobili. Attuale disciplina e regime sanzionatorio*, Milano, 2000; M. Bresciano – A. Paladino., *I reati urbanistici*, Milano, 2000; N. Assini – P. Mantini., *Manuale*, op. cit.; P. Urbani – S. Civitarese M., *Diritto*, op. cit., 1994 e 2001; A. Scola., *Le sanzioni amministrative e penali nei principali abusi edilizi*, in www.giust.it, n. 12, 2001; A. Fiale., *Diritto*, op. cit.

Il problema, rileva, quindi, nello stabilire se e fino a che punto possa la legge regionale spingersi rispetto alle indicazioni della norma statale.

Assisteremo, forse, a continui ricorsi innanzi alla Corte costituzionale perché questa di volta in volta dica se la regione, nella formulazione di proprie norme, ha intaccato o non si è attenuta al rispetto di quei principi fondamentali la cui determinazione è esclusiva prerogativa dello Stato!

La questione, in tal senso, a me sembra avvalorata proprio dalle disposizioni di cui ai commi 7 e 8, dell'art. 13, della Legge 1 agosto 2002, n. 166, "*Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*", che riconosce espressamente "il potere delle regioni di ampliare il novero degli interventi edilizi assoggettati a denuncia di inizio attività (D.I.A.) aggiungendo anche altre categorie a quelle già previste dall'art. 1, comma 6, della Legge 21 dicembre 2001, n. 443, "*Delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*", c.d. legge obiettivo", prevedendo altresì, per la denuncia di inizio attività (D.I.A.) "presupposti urbanistici anche diversi da quelli previsti dalla disciplina statale"¹¹.

In una parola, quindi, si è introdotto un regime di prevalenza, in detta materia, della disciplina regionale rispetto a quella statale.

3 – Problemi applicativi delle attuali sanzioni penali

Ripercorrendo le fila del nostro discorso, appare chiaro, a tal punto, che sotto il profilo penalistico l'assoggettamento dell'opera a "denuncia di inizio attività (D.I.A.)" piuttosto che a

¹¹ V. Carbone., *Il nuovo, op. cit.*; V. Carbone., *Le tribolazioni, op. cit.*; A. Travi., *La denuncia di inizio attività fra modelli generali e problemi pratici*, in *Urb. e App.*, 2002; P. Mantini., *La denuncia di inizio attività in materia edilizia*

“concessione edilizia”, secondo l’impostazione dell’art. 20, della Legge 28 febbraio 1985, n. 47, *“Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie”*, si sostanzia nel diverso regime sanzionatorio a seconda che l’opera sia munita di un determinato titolo abilitativo, “denuncia di inizio attività (D.I.A.) o concessione edilizia”¹².

La potestà legislativa attribuita alle regioni, quindi, finisce per essere “difficilmente conciliabile con il principio di riserva assoluta di legge in materia penale”, perché è chiaro che lo stesso abuso edilizio possa integrare da regione a regione un semplice illecito amministrativo o un reato riconducibile alle disposizioni dell’art. 20, della L. 28 febbraio 1985, n. 47, *“Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie”*.

Personalmente, ritengo, che “ove un’opera sia dalla legge statale prevista come abbisognevole di concessione edilizia non possa, poi, essere dalla legge regionale assoggettata a semplice denuncia di inizio attività (D.I.A.)”, perché in tal modo si finirebbe per violare proprio quei “principi di riserva assoluta della sanzione penale”, riservata allo Stato e quindi si troverebbe in contrasto con gli artt. 3, 5, 25 comma 2, e 117 della Costituzione italiana, andando oltre “la potestà legislativa regionale, violando il principio di unità dello Stato, quello di uguaglianza dei cittadini nell’ambito del territorio nazionale e la riserva di legge da parte dello Stato in materia penale”¹³.

tra leggi regionali, testo unico e legge obiettivo alla luce del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, in AA.VV., *La disciplina pubblica dell’attività edilizia e la sua codificazione*, (a cura di E. Ferrari), Milano, 2002.

¹² A. Bonaccorsi., *Norme*, op. cit.; S. Rezzonico., *I reati edilizi*, Milano, 1989; F. Pagano., *Le sanzioni*, op. cit.; A. Travi., *Repressione*, op. cit.; A. Di Lorenzo – R. Mendoza., *Potere normativo delle regioni e disposizioni penali in materia edilizia*, *Cass. pen.*, 1995 R. Rampazzo., *Le sanzioni per le irregolarità della D.I.A.*, in *Riv. Amm. R.I.*, 1997; M. Bresciano – M. Paladino., *I reati*, op. cit.; P. Rago., *Il mutamento*, op. cit., 2000.

¹³ F.V. Sorrentino., *Brevi cenni sulla potestà legislativa delle regioni in materia penale e sui limiti imposti allo stesso legislatore statale*, in *Cass. Pen.*, 1990; B. Caravita., *Ancora sui problemi dell’intervento della legislazione regionale in materia penale*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 1994; C. Piergallini., *Norma penale e legge regionale: la costruzione del <<Tipo>>*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1994; R. Mendoza., *Potere*, op. cit.; P. Tanda., *La potestà legislativa regionale in materia penale*, in *Riv. Pen. Econ.*, 1995; P. Rago., *Interesse pubblico prevalente nell’annullamento dell’autorizzazione ambientale-paesaggistica: “Il caso Fuentes”*, nota a Cons. st., Sez. VI 28 febbraio 1998, n. 114, in *Riv. Amm. R. I.*, n. 3 – 4, Roma, 1998

Di fatto, il problema esiste!

La stessa legge regionale Toscana – L.r. 14 ottobre 1999, n. 52¹⁴, pur modificata con L.r. Toscana 2 aprile 2002, n. 13¹⁵, ne è un esempio perché assoggetta a “denuncia di inizio attività alcuni interventi per i quali la legge statale prevede la concessione edilizia”.

Ora se è vero, come è vero, che la tutela penale dell’urbanistica è conformata sul regime dei “titoli abilitativi degli interventi edilizi”, dobbiamo constatare che ormai ai fini penali rilevano solo gli interventi abusivi soggetti a concessione edilizia; la mancata denuncia di inizio attività (D.I.A.) non comporta l’applicazione delle sanzioni penali previste dalla L. 28 febbraio 1985, n. 47, “*Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*”.

Orbene avendo il nostro legislatore previsto con la L. 21 dicembre 2001, n. 443, “*Delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*”, c.d. legge obiettivo, una possibilità di scelta tra i vari “titoli abilitativi”, denuncia di inizio attività (D.I.A.), autorizzazione edilizia e concessione edilizia, emergono almeno altri due rilevanti problemi.

Innanzitutto potendosi scegliere la “denuncia di inizio attività (D.I.A.)” in luogo della “concessione edilizia”, quando gli strumenti urbanistici contengono, come sappiamo, precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e

¹⁴ L.R. Toscana 14 ottobre 1999, n. 52 - “*Norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce d’inizio delle attività edilizie – Disciplina dei controlli nelle zone soggette al rischio sismico – Disciplina del contributo di concessione – Sanzioni e vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia – Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 maggio 1994, n. 39 e modifica alla legge regionale 17 ottobre 1983, n. 69*” -.

¹⁵ L.R. Toscana 2 aprile 2002, n. 13 - “*Adeguamento della legge regionale 14 ottobre 1999, n. 52 (Norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce d’inizio delle attività edilizie – Disciplina dei controlli nelle zone soggette al rischio sismico – Disciplina del contributo di concessione – Sanzioni e vigilanza sull’attività urbanistico-edilizia – Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 maggio 1994, n. 39 e modifica della legge regionale 17 ottobre 1983, n. 69) alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*”

costruttive ogni qualvolta vi sarà un'opera "contestata" l'organo giudiziario inquirente non potrà fare a meno di andare a verificare se negli "strumenti urbanistici vigenti" ricorrano quelle condizioni particolari volute dalla legge e in mancanza delle quali l'opera verrebbe ad essere considerata "abusiva"; e dovrà anche andare, necessariamente, a verificare, che quelle condizioni non vi siano in "strumenti urbanistici sovraordinati al piano regolatore generale (P.R.G.) o ai piani attuativi comunali"¹⁶.

E cosa accadrà se un'opera abusiva avrebbe ben potuta essere realizzata con denuncia di inizio attività (D.I.A.) in alternativa alla concessione edilizia, purchè, pur non munita di titolo, gli strumenti urbanistici contengono quegli elementi previsti dalla norma per la sua realizzazione con semplice denuncia di inizio attività (D.I.A.)?

Potrà il giudice penale ritenere che l'abuso non sia penalmente sanzionabile perché l'opera è soggetta a denuncia di inizio attività (D.I.A.)? ¹⁷.

Personalmente ritengo che tale evenienza sia la più logica se si considera che, almeno astrattamente, vi è obbligo del giudice di applicare sempre la "norma più favorevole al reo".

Stesso discorso vale, ovviamente, per la "superdia".

¹⁶ A. Predieri., *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961; A. Predieri., *La legge 28 gennaio 1977, n. 10 sull'edificabilità dei suoli*, Milano, 1977; A. Cutrera., *Concessione edilizia*, Milano, 1977; A. Cutrera., *Concessione edilizia e pianificazione urbanistica*, Milano, 1977; A. Crosetti., *La nuova disciplina sull'edificabilità dei suoli*, Genova, 1977; A. Sandulli., *Nuovo regime dei suoli e costituzione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1978; A. Crosetti., *Pianificazione del territorio*, vol. VII, *Appendice, Nss. Dig. It.*, Torino, 1987; V. Parisio., *Semplificazione amministrativa e attività edilizia*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1998; G. Acquarone., *La denuncia*, *op. cit.*; A. Albamonte., *Autorizzazione e denuncia di inizio attività edilizia*, Milano, 2000; P. Rago., *Il nuovo*, *op. cit.*; P. Rago., *L'edilizia nella regione Campania: Brevi note in tema di titoli abilitativi e semplificazione amministrativa. La legge regionale 29 novembre 2001, n. 19*, in *www.pausania.it*, n. 1, 2001; R. Ferrara., *Pianificazione territoriale e tutela ambientale*, in AA.VV., *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, (a cura di E. Ferrari – N. Saitta – A. Tigano), Milano, 2001; G. Ciccio., *Gli interventi*, *op.cit.*; P. Rago., *Il permesso*, *op. cit.*; P. Rago., *Testo unico sui beni culturali e ambientali – D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 499*, Napoli, 2001; E. Stanazzi., *Per costruire basta la denuncia di inizio attività*, in *Guida Dir.*, n. 1, 2002; V. Italia., *Denuncia*, *op. cit.*

¹⁷ R. Bajno., *La tutela penale del governo del territorio*, Milano, 1980; A. Ciralli., *Le violazioni edilizie nella giurisprudenza penale e amministrativa*, Firenze, 1981; M. Cicala., *Concessione edilizia illegittima e poteri del giudice penale*, in *Giur. It.*, 1983; A. Albamonte., *Giudice penale e tutela del territorio nella legge 28 febbraio 1985, n. 47*, in *Cass. pen.*, 1986; S. Benini., *L'oggetto dei reati urbanistici: un nodo ancora da sciogliere*, in *Giur. mer.*, 1989; L. Bertolini., *Reati urbanistici*, (voce), vol. XXXVI, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1991; V. Giuffrè., *La tutela penale del bene territorio*, in *Corr. Giur.*, 1994; A. Di Lorenzo – R. Rampazzo., *Le sanzioni*, *op. cit.*; G. Marini., *Reati in materia urbanistica* (voce), vol. XV, in *Digesto pen.*, Torino, 1999; A. Travi., *La repressione degli abusi*, in AA.VV., *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, (a cura di E. Ferrari), Milano, 2002.

Il discorso, però, cambia notevolmente ove la denuncia di inizio attività sia subordinata ad autorizzazione o nulla-osta dell'autorità preposta alla tutela di un vincolo¹⁸.

La Cassazione penale in una recente sentenza¹⁹, ad esempio, sostiene che un'opera di ristrutturazione soggetta a denuncia di inizio attività in zona sottoposta a vincolo va considerata "priva di concessione edilizia" se realizzata senza la preventiva autorizzazione dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, quindi l'abuso soggiace alle conseguenze di cui all'art. 20, lett. c) della L. 28 febbraio 1985, n. 47, "*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*".

La sentenza, oltre, beninteso, il caso specifico, e per altro verso ripropone immutata la questione mai risolta sulle ristrutturazioni edilizie che comportano abbattimento e ricostruzione con medesima volumetria e sagoma²⁰.

La giurisprudenza penale di legittimità è sempre stata orientata nel ritenere in simili casi "la necessità della concessione edilizia" sicchè, "l'inclusione di tale opera tra quelle soggette a denuncia di inizio attività (D.I.A.) come possibile scelta tra i diversi titoli abilitativi" ben potrebbe portare alla contestazione della "mancanza di concessione edilizia", in carenza del titolo abilitante, piuttosto che a "mancanza della denuncia di inizio attività (D.I.A.)"²¹.

Il discorso, potrebbe dilungarsi di molto e abbracciare i problemi connessi, ad esempio, alle opere eseguite in

¹⁸ P. Rago., *Interesse*, op. cit.; P. Rago., *Testo*, op. cit.

¹⁹ A. Predieri., *Abusivismo edilizio: condono e nuove sanzioni*, (a cura di A. Predieri), Roma, 1985; P. Rago., *Il mutamento*, op. cit., ed. Milano, 2000; G.T. Liveri., *Il nuovo regime giuridico degli interventi edilizi*, in *L'Uff. Tecnico*, 2001; Cass. pen., Sez. III., 20 marzo 2002, n. 246, con nota di L. Bisori., *Primi orientamenti interpretativi sull'assetto della tutela penale del territorio dopo la <<legge obiettivo>>*, in *Urb e App.*, 2002.

²⁰ M. Marinari, *Interventi di manutenzione straordinaria e legge penale*, in *Riv. it. Dir. proc. pen.*, 1980; I. Materia., *Gli interventi di manutenzione straordinaria: sanzioni penali e amministrative*, in *Giur. mer.*, 1980; N. Assini-P. Mantini., *Manuale*, op. cit.; AA.VV., *La nuova disciplina edilizia*, Roma, 1997; P. Rago., *Il mutamento*, op. cit., 2000; P. Urbani - S. Civitarese M., *Diritto*, op. cit.;

²¹ F. Pagano., *Le sanzioni*, op. cit.; N. Centofanti., *Abusivismo*, op. cit.; P. Rago., *Interesse*, op. cit.; P. Rago., *Testo*, op. cit.

difformità del titolo abilitativo, ma questo richiederebbe un'analisi delle possibili opere abusive.

Su molti punti, dovrebbe portare chiarezza il "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia*" – D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, non ancora in vigore che, da quanto abbiamo appreso, dovrebbe ridisegnare il "sistema sanzionatorio" anche per la circostanza che "l'autorizzazione edilizia", come titolo abilitativo, sembra destinata a scomparire.

4 – L'abrogazione delle sanzioni penali e il differimento del "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*" – D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 -

Le considerazioni sin qui esposte, portano, necessariamente, ad approfondire il problema della norma penale applicabile in caso di "abuso edilizio" ove si voglia dare applicazione letterale alle norme in materia²².

Sappiamo che il "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*" – D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - riporta all'art. 44 L) le sanzioni penali da applicare mutuandole dall'art. 20, della Legge 28 febbraio 1985, n. 47, "*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico - edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*" e della Legge 28 gennaio 1977, n. 10, "*Norme per la edificabilità dei suoli*".

Il "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*" – D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 –, è effettivamente entrato in vigore il giorno 1 gennaio 2002 per poi essere prorogato, differito, o sospeso nell'efficacia, il

²² M. Zanetti., *I reati in materia urbanistica*, Napoli, 1992; F. Pagano., *Le sanzioni*, op. cit.; M. Bresciano – A. Padalino, *I reati*, op. cit., N. Centofanti., *L'abusivismo*, op. cit.; A. Travi., *La repressione*, op. cit.

successivo giorno 9 gennaio 2002, ed ha, poi, subito ulteriori differimenti di cui l'ultimo ne prevede la entrata in vigore il giorno 30 giugno 2003.

Stante la effettiva entrata in vigore del *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"* – D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 –, sia pure per soli pochi giorni, non può dubitarsi che l'effetto abrogativo delle disposizioni della Legge 28 gennaio 1977, n. 10, *"Norme per la edificabilità dei suoli"* e della Legge 28 febbraio 1985, n. 47, *"Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie"*, previste dall'art. 136 L), del *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"* – D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 –, si è regolarmente e legittimamente verificato né può dubitarsi dal punto di vista giuridico che le sanzioni penali di cui all'art. 44 L), del *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"* - D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 –, hanno operato solo per quei pochi giorni di vigenza della norma, ma non sono più applicabili stante il differimento del termine di entrata in vigore che ne ha sospeso l'efficacia a partire dal giorno 9 gennaio 2002.

Da una parte, quindi, abbiamo l'abrogazione delle "sanzioni penali", nonché degli stessi "titoli abilitativi all'edilizia" e dall'altra la "inesistenza di fatto di una nuova norma che preveda le sanzioni relative agli abusi edilizi".

Orbene, da una parte la vigenza sia pur breve del *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"* – D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 – ai fini "dell'abrogazione delle sanzioni penali" incide e rileva ai fini dell'applicazione dell'art. 2 c.p., secondo il quale <<nessuno può essere punito quando una norma non preveda più un fatto come reato>>, né può ritenersi che la proroga della entrata in

vigore del *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”* – D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 – abbia “effetti retroattivi”, sia perché non è possibile la proroga di un provvedimento il cui termine sia ormai scaduto, sia perché è in contrasto con il principio dettato dall’art. 25, comma 2, Cost., secondo il quale “nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”.

Il principio citato, è stato, tra l’altro, recepito in sede giurisdizionale con la conseguente assoluzione del reato dell’imputato²³.

L’entrata in vigore della Legge 21 dicembre 2001, n. 443, *“Delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive”*, c.d. legge obiettivo, non sposta i termini del problema, perché essa pur facendo riferimento a “titoli abilitativi per l’edilizia non reca alcuna disciplina sanzionatoria”.

Non sfuggirà al giurista che in materia penale non può farsi ricorso alla “analogia” ex art. 14, delle preleggi, sicché può ben dirsi che “attualmente manca una disciplina penale degli abusi edilizi”²⁴.

Il principio è quindi quello secondo il quale, non potendo ritenere la “retroattività delle disposizioni penali” contenute nel *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”* – D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 -, quando e se entreranno in vigore, bisogna intendere “non più punibili tutti gli abusi edilizi sin qui commessi essendo stati abrogati anche i titoli abilitativi e non contenendo la Legge 21 dicembre 2001, n. 443, *“Delega al governo in materia di infrastrutture ed*

²³ In tal senso, Trib. di Ivrea 3 luglio – 4 dicembre 2002, n. 447.

²⁴ G. Amato – A. Barbera., *Manuale, op. cit.*; P. Barile – E. Cheli – S. Grassi., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1995; A. Pizzorusso., *Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1997; T. Martines., *Diritto, op. cit.*

insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive", c.d. legge obiettivo, sanzioni penali".

E' principio generale della legge penale l'applicazione della "norma più favorevole al reo" e nel caso specifico può dirsi, "*rebus sic stantibus*", che la "legge non prevede più il fatto come reato"!

Prof. Pasquale Rago
Università degli Studi del
Molise