

AVANGUARDIA GIURIDICA collana a cura di Marco Antonioli

urbanistica ed edilizia MA4

ELISA GENTILE

# LE SANZIONI PENALI NELL'EDILIZIA

## l'articolo 44 del dpr 380/2001

**EXEO** edizioni

ISBN: 978-88-95578-46-0

**STUDI APPLICATI**

professionisti  
pubblica amministrazione

AVANGUARDIA GIURIDICA collana a cura di MARCO ANTONIOL

urbanistica ed edilizia

MA4

Elisa Gentile

# LE SANZIONI PENALI NELL'EDILIZIA

## L'ARTICOLO 44 DEL DPR 380/2001

**EXEO** edizioni 

ISBN formato pdf : 978-88-95578-46-0

**STUDI APPLICATI** professionisti  
pubblica amministrazione



fax: 049 9711446 – tel: 049 9711446 martedì e giovedì 12:30 > 14:00  
e-mail: [amministrazione@territorio.it](mailto:amministrazione@territorio.it)

---

L'opera costituisce un'analisi teorica e pratica delle fattispecie penali di cui all'art. 44 d.P.R. 380/2011, finalizzata a chiarire quando la giurisprudenza ritiene configurati tali reati. Si passa da un'indagine circa gli effetti, sul piano della successione delle leggi penali nel tempo, della «proroga» dell'entrata in vigore del testo unico sull'edilizia, ad un esame specifico delle singole contravvenzioni contenute nella disposizione in commento, fino a cercare di fornire una soluzione alla questione controversa dell'applicazione della confisca urbanistica in caso di lottizzazione abusiva, anche alla luce della giurisprudenza comunitaria, in particolare ai terzi acquirenti estranei al reato.

Copyright © 2011 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale del soggetto abbonato, e comunque mai a scopo commerciale. Il pdf può essere utilizzato esclusivamente dall'acquirente nei propri dispositivi di lettura. Ogni diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale di contenuti è vietata senza il consenso scritto dell'editore.

edizione: luglio 2011 - collana: AVANGUARDIA GIURIDICA, a cura di Marco Antoniol  
materia: urbanistica ed edilizia - tipologia: studi applicati - formato: digitale, pdf  
codice prodotto: MA4 - ISBN: 978-88-95578-46-0- prezzo: € 15,00

autore: Elisa Gentile, laureata in giurisprudenza, dottoranda in scienze penalistiche presso l'Università degli Studi di Trieste

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova – sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD casella postale 76/A 35028 Piove di Sacco PD [info@exeoedizioni.it](mailto:info@exeoedizioni.it). Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

L'editore ringrazia per ogni segnalazione o suggerimento inviato a [direzione@exeoedizioni.it](mailto:direzione@exeoedizioni.it).

---



professionisti

pubblica amministrazione

[www.territorio.it](http://www.territorio.it) - [www.exeoedizioni.it](http://www.exeoedizioni.it)

## SOMMARIO

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>5</b>
<b>CAPITOLO I - DALLA LEGGE N. 47/1985 AL T.U. SULL'EDILIZIA .....</b>	<b>6</b>
1. <i>Cenni storici.....</i>	<i>6</i>
2. <i>Art. 20 legge n. 47/1985.....</i>	<i>8</i>
3. <i>La proroga dell'entrata in vigore del d.P.R. 380/2001 .....</i>	<i>9</i>
<b>CAPITOLO II - I REATI URBANISTICI .....</b>	<b>14</b>
1. <i>I reati urbanistici: profili generali .....</i>	<i>14</i>
2. <i>L'art. 44 lett. a) .....</i>	<i>22</i>
3. <i>L'art. 44 lett. b) .....</i>	<i>26</i>
4. <i>L'art. 44 lett. c) seconda parte .....</i>	<i>39</i>
<b>CAPITOLO III - LA LOTTIZZAZIONE ABUSIVA E LA CONFISCA .....</b>	<b>41</b>
1. <i>L'art. 44 lett. c) prima parte: lottizzazione abusiva.....</i>	<i>41</i>
2. <i>La confisca urbanistica: problematiche e casistica giurisprudenziale.....</i>	<i>55</i>
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>65</b>
<b>ALLEGATI.....</b>	<b>68</b>
<i>All. 1. Disposizioni del codice penale rilevanti.....</i>	<i>69</i>
<i>All. 2 Art. 17 legge 27 gennaio 1977 n. 10.....</i>	<i>71</i>
<i>All. 3 Artt. 18, 19, 20 e 21 legge 28 febbraio 1985 n. 47 .....</i>	<i>72</i>
<i>All. 4 d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 .....</i>	<i>74</i>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>114</b>
<b>SITOGRAFIA .....</b>	<b>115</b>

## INTRODUZIONE

L'abusivismo edilizio è un fenomeno di diffusa perpetrazione del reato di abuso edilizio tale da assumere una particolare ed incisiva rilevanza sociale e politica, che da sempre ha richiesto l'intervento del legislatore al fine di arginare questo problema.

Il presente lavoro intende offrire agli operatori, e non solo, un'analisi approfondita dei reati urbanistici come previsti e sanzionati dall'art. 44 del d.P.R. 380/2001<sup>1</sup>, dopo aver fornito alcuni cenni circa l'evoluzione della normativa urbanistica ed esserci soffermati, in particolare, sugli effetti pratici della «proroga» del testo unico sull'edilizia.

Infatti, vedremo che nell'ambito della disciplina del «governo del territorio» si sono sovrapposti due corpi normativi frutto di forze politiche contrapposte: da un lato, il d.P.R. 380/2001; dall'altro, la legge n. 433/2001. Tale sovrapposizione determinò la necessità di prorogare l'entrata in vigore del testo unico *de quo*, il quale restando in vigore per pochi giorni causò delle ripercussioni pratiche sul piano delle sanzioni penali di difficile soluzione per la giurisprudenza.

Successivamente si passerà ad esaminare le singole fattispecie penali approfondendo gli aspetti pratici mediante un'ampia rassegna giurisprudenziale in materia, per poter individuare precisamente e con chiarezza i confini di ogni autonoma contravvenzione sia sul piano oggettivo (definendo la condotta punibile) sia soggettivo (specificando i soggetti che potrebbero essere chiamati a rispondere dei reati in commento).

Attenzione particolare verrà data alla fattispecie di lottizzazione abusiva, la quale – oltre ad essere molto frequente – presenta profili interessanti specialmente per le diverse forme che può assumere.

A conclusione del lavoro, infine, si cercherà di delineare prima e risolvere poi la delicata questione della confisca urbanistica, soprattutto alla luce della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei Diritti dell'Uomo sul tema.

L'opera sarà seguita da una serie di allegati che aiuteranno il lettore ad identificare, con facilità, le disposizioni alle quali si farà riferimento nel trattare le singole fattispecie di reato.

---

<sup>1</sup> Cfr. art. 44 d.P.R. 380/2001, (*infra* All. 4).

## CAPITOLO I

### DALLA LEGGE N. 47/1985 AL T.U. SULL'EDILIZIA

#### 1. *Cenni storici*

L'abusivismo edilizio è un fenomeno che ha origini molto lontane ed ha assunto connotazioni ed espressioni diverse nella storia dagli anni '50 ad oggi, spingendo il legislatore ad una risposta incisiva già con la legge 17 agosto 1942, n. 1150, ma soprattutto con la successiva normativa urbanistica.

In particolare, i passaggi salienti di quest'ultima sono rappresentati<sup>2</sup>: dalla legge n. 765/1967 che ha esteso la necessità della licenza edilizia a tutto il territorio comunale e l'obbligatorietà dei piani regolatori generali a tutti i Comuni; dalla legge n. 10/1977 che ha sostituito la concessione edilizia alla licenza, allargandola non soltanto alle attività edilizie in senso stretto, ma anche alle trasformazioni urbanistiche; dal d.P.R. n. 616/1977, nel quale si definiva la disciplina urbanistica come scienza dell'uso del territorio comprendente qualsiasi aspetto conoscitivo, normativo e gestionale relativamente alle operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente; dalla legge n. 1150/85, che ha tentato di realizzare un complesso sistema preventivo e repressivo che avrebbe dovuto consentire la svolta verso un auspicato regime di maggior rispetto dell'ordine giuridico; infine, dal d.P.R. 380/2001 di cui tratteremo ampiamente in seguito.

Premesso che con l'espressione «illeciti urbanistici» s'intende indicare il complesso di disposizioni attinenti all'individuazione delle ipotesi abusive ed ai diversi meccanismi di accertamento e di repressione ad esse correlate<sup>3</sup>, appare opportuno evidenziare che i reati urbanistici sono sempre stati configurati dal legislatore italiano come semplici contravvenzioni di natura formale, il cui unico dato penalmente rilevante non concerne l'offesa al territorio, bensì solamente l'inosservanza ad un precetto contenuto nelle varie norme<sup>4</sup>.

Non si può fare a meno di notare fin da subito che la dottrina<sup>5</sup> in più di un'occasione aveva rilevato che, già dalla promulgazione della legge n. 10/1977, le formule utilizzate dal legislatore dell'epoca, per descrivere le varie fattispecie di reato concernenti la materia urbanistico-edilizia, apparivano tutt'altro che soddisfacenti sia dal punto di vista tecnico sia da quello indotto dai principi

---

<sup>2</sup> Cfr. L. BERTOLINI, *Reati urbanistici*, in EG, 1991, pag. 1.

<sup>3</sup> In tal senso S. BELLOMIA – M. A. SANDULLI, *La nuova disciplina degli illeciti edilizi e delle opere abusive alla luce della legge 28 febbraio 1985 n. 47 e successive modificazioni: aspetti amministrativi e penali*, in RGE, 1984, pag. 55.

<sup>4</sup> Così L. BERTOLINI, *Reati urbanistici*, cit., pag. 2.

<sup>5</sup> Si veda per tutti R. BAJNO, *La tutela penale del governo del territorio*, 1980; R. BETTIOL, *La tutela penale dell'assetto territoriale nelle norme per l'edificabilità dei suoli*, 1978.

garantistici enunciati dalla Costituzione.

Si evidenzia, infatti, che la disciplina penale antecedente al febbraio 1985<sup>6</sup>, si articolava in questo modo:

- in una figura contravvenzionale, punita con la sola pena dell'ammenda, delineata da una norma penale in bianco<sup>7</sup>, imperniata sull'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive, fissate sia in fonti primarie sia in secondarie;

- in tre ulteriori contravvenzioni, punite con l'ammenda e l'arresto, consistenti rispettivamente nei lavori senza concessione<sup>8</sup>, nella prosecuzione di essi nonostante l'ordine di sospensione ed, infine, nell'inosservanza del disposto dell'art. 28<sup>9</sup> della legge n. 1150/1942<sup>10</sup>.

Alla luce dei difetti sopra menzionati e considerato l'atteggiamento della giurisprudenza, soprattutto di merito, e del diffondersi del fenomeno dell'abusivismo (provocato, da un lato, dall'aumento di esigenze abitative dei consociati e, dall'altro, dall'inerzia spesso propria della pubblica amministrazione), anche in relazione ai falliti tentativi di provvedere alle singole questioni mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza<sup>11</sup>, il legislatore del 1985 ha ritenuto di dover ulteriormente intervenire: in primo luogo, predisponendo degli strumenti normativi idonei a censire, attraverso lo schema della «sanatoria» amministrativa e penale, i prodotti dell'attività edilizia «abusiva»; in secondo luogo, riformulando la disciplina sanzionatoria (amministrativa e penale) dell'attività edilizia urbanisticamente rilevante, mirando anche a fissare i rispettivi ambiti di operatività ed i reciproci rapporti<sup>12</sup>.

La *ratio* di questa normativa si rinveniva, da un lato, nella necessità di porre termine all'imponente conflitto socio-politico cui il fenomeno dell'abusivismo aveva dato luogo e, dall'altro, di porre adeguate premesse, se non per impedire,

<sup>6</sup> Cfr. art. 17 legge n. 10/1977, (*infra* All. 2).

<sup>7</sup> La norma penale in bianco è una tecnica normativa, in cui la norma che descrive i fatti penalmente rilevanti opera un rinvio recettizio ad altre fonti normative affinché si abbia una descrizione completa del precetto.

<sup>8</sup> In forza della legge n. 10/1977, la concessione aveva sostituito la «licenza», alla quale negli anni successivi, si è aggiunta l'«autorizzazione».

<sup>9</sup> L'art. 28 della legge n. 1150/1942 disponeva testualmente: «Fino a quando non sia approvato il piano regolatore particolareggiato è vietato di procedere a lottizzazione dei terreni a scopo edilizio senza la preventiva autorizzazione del comune.

Approvato il piano particolareggiato il podestà ha facoltà di invitare i proprietari di aree fabbricabili esistenti nei singoli isolati, che non siano stati già lottizzati nello stesso piano particolareggiato, a presentare entro un congruo termine, un progetto di lottizzazione tra loro concordato, che assicuri la razionale utilizzazione delle aree stesse. Se essi non aderiscano, provvede alla compilazione di ufficio.

Il progetto di lottizzazione approvato con le modificazioni che l'autorità comunale abbia ritenuto di apportare è notificato per mezzo del messo comunale ai proprietari delle aree fabbricabili con invito a dichiarare, entro trenta giorni dalla notifica, se lo accettino. Ove manchi tale accettazione, il podestà ha facoltà di variare il progetto di lottizzazione in conformità alle richieste degli interessati o di procedere alla espropriazione delle aree.».

<sup>10</sup> G. MARINI, Voce *Urbanistica (reati in materia di)*, in Dpe, vol. XV, 1999, pag. 87.

<sup>11</sup> Come ad esempio il d.l. 23 gennaio 1982 n. 9.

<sup>12</sup> In tal senso G. MARINI, Voce *Urbanistica (reati in materia di)*, cit., pag. 85.

almeno per scoraggiare che in futuro esso continuasse a riprodursi<sup>13</sup>.

La legge n. 47/1985 aveva trasformato il reato urbanistico in reato di pericolo concreto<sup>14</sup>, poiché anche successivamente all'esecuzione dei lavori abusivi l'illecito poteva essere eliminato per effetto di un controllo postumo dell'autorità comunale che riscontrasse la conformità dell'opera agli strumenti urbanistici<sup>15</sup>.

Le principali novità<sup>16</sup> che avevano caratterizzato la legge *de qua* concernevano, quindi: innanzitutto, un netto indurimento sul piano sanzionatorio; era stata mantenuta l'ipotesi punita con la sola pena pecuniaria, ribadendo il suo esclusivo riferirsi alla sola «concessione»<sup>17</sup>; le ipotesi più gravi erano state scisse, separando la «lottizzazione abusiva» dai normali fatti di costruzione senza concessione o in difformità totale da questa; infine, le opere realizzate in zone o aree sottoposte a specifici vincoli di pubblico interesse, furono dotate di rilevanza penale e la «difformità essenziale» era stata accomunata, sul piano sanzionatorio, insieme alla «difformità totale» ed all'«assenza di concessione», alla «lottizzazione abusiva»<sup>18</sup>.

La disciplina penalistica risultante dalla legge del 1985 appariva, nella sostanza, migliorata circa la descrizione delle singole fattispecie di illecito, nonostante il legislatore avesse perso l'occasione per rimuovere risolutivamente ulteriori ragioni di diffidenza causate dalla latitudine delle formule adottate per descrivere la minore figura contravvenzionale punita soltanto con la pena dell'ammenda<sup>19</sup>.

## 2. Art. 20 legge n. 47/1985

Passando, pertanto, ad esaminare soltanto le norme penali di tale legge, si evidenzia che i reati urbanistici erano disciplinati e sanzionati nell'art. 20 della legge n. 47 del 28 febbraio 1985 n. 47, il quale prevedeva quattro fattispecie di reato:

- l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dalla legge stessa, dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni e integrazioni, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dalla concessione;

<sup>13</sup> Si veda G. TORREGROSSA, *Aspetti innovativi della disciplina urbanistica nella legge 28 febbraio 1985 n. 47: mutamento di destinazione d'uso concessione in sanatoria e nullità degli atti di trasferimento*, in supplemento a RGE, 1985, n. 2, pag. 2.

<sup>14</sup> Si ricorda che i reati di pericolo si caratterizzano per la previsione, nella descrizione del tipo legale, di una mera esposizione a pericolo del bene giuridico protetto (diversamente dai reati di danno che, viceversa, sono connotati da una lesione effettiva). In particolare, nel reato di pericolo concreto esso è un elemento della fattispecie legale, come tale da accertarsi di volta in volta dal giudice.

<sup>15</sup> Così L. BERTOLINI, *Reati urbanistici*, cit., pag. 4.

<sup>16</sup> G. MARINI, Voce *Urbanistica (reati in materia di)*, cit., pag. 89.

<sup>17</sup> In ragione di un tanto, le violazioni concernenti l'inosservanza delle prescrizioni contenute nei provvedimenti autorizzativi o la mancanza di questi ultimi non rientravano nelle previsioni incriminatrici dettate dall'art. 20 della legge.

<sup>18</sup> Da ciò era derivato un ampliamento della sfera di qualificazione della disposizione, che avrebbe potuto indurre l'interprete, in prima lettura, a intendere il riferimento alla «difformità totale» e all'«assenza di concessione» in termini restrittivi, rispetto a quanto poteva pensarsi vigente la precedente disciplina.

<sup>19</sup> In tal senso G. MARINI, Voce *Urbanistica (reati in materia di)*, cit., pag. 89.

- l'esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza della concessione o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione;
- la lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dall'art. 18<sup>1</sup> 20;
- gli interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza della concessione<sup>21</sup>.

Senza soffermarci ad analizzare integralmente la disciplina della disposizione citata che sarà commentata nello specifico in seguito, poiché è stata quasi nella totalità riprodotta dall'art. 44 d.P.R. 380/2001<sup>22</sup> oggi vigente, appare opportuno segnalare che anche sul piano sanzionatorio non vi è stata alcuna modifica con l'introduzione del t.u. sull'edilizia<sup>23</sup>, se non la conversione della pena dell'ammenda in euro.

Ancora, con riguardo alla confisca dei terreni in caso di lottizzazione abusiva<sup>24</sup>, l'art. 44<sup>2</sup> ricalca sostanzialmente l'art. 19 legge n. 47/1985<sup>25</sup> che disciplinava tale misura. La medesima osservazione si può estendere alla definizione di lottizzazione abusiva oggi contenuta nell'art. 30 d.P.R. 380/2001<sup>26</sup>.

Considerata la pedissequa riproduzione dell'art. 20 legge n. 47/1985 nell'art. 44 d.P.R. 380/2001, sembra potersi affermare in prima battuta che si sia verificata un'ipotesi di continuità del dettato legislativo, dalla quale far conseguire l'inapplicabilità del principio di *abolitio criminis* di cui all'art. 2<sup>2</sup> c.p.<sup>27</sup>. Tuttavia, come vedremo più chiaramente nel paragrafo che segue, la questione non è stata così: in primo luogo, a causa dell'art. 136 d.P.R. 380/2001<sup>28</sup>, il quale ha abrogato tutta una serie di disposizioni della legge del 1985, tra cui si annoveravano le norme in materia penale; in secondo luogo, per effetto della proroga dell'entrata in vigore del t.u. in questione.

### 3. La proroga dell'entrata in vigore del d.P.R. 380/2001

<sup>20</sup> Cfr. art. 18 legge n. 47/1985, (*infra* All. 3).

<sup>21</sup> Cfr. art. 20 legge n. 47/1985, (*infra* All. 3).

<sup>22</sup> Cfr. art. 44 d.P.R. 380/2001, (*infra* All. 4).

<sup>23</sup> Denominazione utilizzata per indicare il d.P.R. 380/2001.

<sup>24</sup> Di cui tratteremo ampiamente nel capitolo III.

<sup>25</sup> Cfr. art. 19 legge n. 47/1985, (*infra* All. 3).

<sup>26</sup> Cfr. artt. 30 d.P.R. 380/2001, (*infra* All. 4) e 18 legge n. 47/1985, (*infra* All. 3).

<sup>27</sup> Tale principio è stato enunciato in questo modo dal T.A.R. Umbria, 10 gennaio 2003, n. 15. L'art. 2 c.p. disciplina il fenomeno della successione delle leggi penali nel tempo, in particolare il comma 2 si occupa dell'abolizione di incriminazioni prima esistenti, prevedendo testualmente che «Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato; e, se vi è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali». Pertanto, gli autori del reato oggetto di abrogazione non possono essere più puniti e se hanno subito una sentenza di condanna ancorché non definitiva, ne cessa l'esecuzione e si estinguono tutti i connessi effetti penali.

<sup>28</sup> Cfr. art. 136 d.P.R. 380/2001, (*infra* All. 4).

Nell'ambito della disciplina relativa al «governo del territorio»<sup>29</sup> il legislatore, nell'ottica di voler elaborare dei testi unici volti a riordinare l'ordinamento italiano, notoriamente complesso e frammentato creatosi nel corso degli anni, elaborò il già più volte menzionato d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia», comunemente denominato t.u. sull'edilizia), il quale ha riscritto una materia complessa ed assolutamente disarticolata come quella urbanistica<sup>30</sup>; costituito da 138 articoli, che intervennero sulla materia sostituendo ed abrogando 18 provvedimenti diversi tra leggi e decreti espressamente indicati dall'art. 136.

Appare opportuno evidenziare ai fini della nostra indagine, che dal punto di vista strutturale il d.P.R. 380/2001 (Testo A) è stato preceduto e costituito da due provvedimenti distinti, vale a dire dal d.lgs. n. 378/2001<sup>31</sup> (Testo B) e dal d.P.R. n. 379/2001<sup>32</sup> (Testo C). Tutti e tre gli atti, emanati il 6 giugno 2001, furono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale del 20 ottobre 2001, n. 245 – Supplemento ordinario n. 239 – per i quali era prevista l'entrata in vigore il 1° gennaio 2002.

Si osserva che nel maggio 2001, forze politiche opposte avevano iniziato a lavorare su di un altro provvedimento diretto a regolare la materia edilizia, il quale confluì nella legge 27 dicembre 2001, n. 433 (chiamata Legge Lunardi, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2001, n. 299 – Supplemento ordinario n. 279).

Circa la struttura, la legge 433/2001, appariva meno complessa rispetto al d.P.R. 380/2001, poiché risultava di un solo articolo diviso in 19 commi.

Con riguardo, viceversa, ai contenuti essa presentava delle indicazioni di principio sia nella disciplina delle «grandi opere» sia in materia edilizia, ove introdusse alcune novità specialmente nel quadro dei provvedimenti autorizzativi; conteneva, inoltre, una delega al Governo – da esercitare entro il 31 dicembre 2002 – per l'armonizzazione della legislazione in materia. Tale delega non è stata esercitata nei tempi previsti ed il termine è stato prorogato al 30 giugno 2003 – in coincidenza, dunque, con l'entrata in vigore del t.u. sull'edilizia – dalla legge n. 284/2002 (in Gazzetta Ufficiale n. 303 del 28 dicembre 2002), con cui fu convertito con modifiche, il d.l. 25 ottobre 2002, n. 236<sup>33</sup>.

Da ciò risultava che il quadro normativo presentava due provvedimenti, frutto di forze politiche opposte, che venivano a sovrapporsi regolamentando la materia «del governo del territorio».

Le problematiche e le sovrapposizioni tra il t.u. sull'edilizia e la legge Lunardi, si dimostrarono insormontabili. Pertanto, l'entrata in vigore del d.P.R. 380/2001 (prevista, come si è già avuto modo di precisare, per il 1° gennaio 2002) veniva rinviata con una serie di successivi provvedimenti: in particolare, la legge di

<sup>29</sup> A prescindere dal d.lgs. 490/99, intitolato «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre, n. 352».

<sup>30</sup> D. PALOMBELLA, *La "proroga" del D.P.R. n. 380/2001 (T.U. dell'edilizia) – L'ammnistia dei reati edilizi*, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it), 2002.

<sup>31</sup> «Disposizioni legislative in materia edilizia».

<sup>32</sup> «Disposizioni regolamentari in materia edilizia».

<sup>33</sup> D. PALOMBELLA, *L'abrogazione dei reati edilizi – recenti considerazioni*, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it), 2003.

conversione del d.l. n. 411/2001, precisamente l'art. 5<sup>bis</sup> legge 463/2001 (pubblicata solo il 9 gennaio 2002 nella Gazzetta Ufficiale n. 7) aveva prorogato l'entrata in vigore del d.P.R. *de quo* al 30 giugno 2002. Successivamente, il d.l. 20 giugno 2002, n. 122 (in Gazzetta Ufficiale del 21 giugno 2002, n. 144) aveva prodotto un nuovo differimento al 1° gennaio 2003 e la successiva legge di conversione del 1° agosto 2002, n. 185 (in Gazzetta Ufficiale del 19 agosto 2002, n. 193), perfino al 30 giugno 2003<sup>34</sup>.

Dalla situazione come descritta, si evince che il d.P.R. 380/2001 aveva esplicato la propria efficacia nel «breve» periodo compreso tra il 1° ed il 9 gennaio 2002, data in cui, a seguito della proroga, gli effetti del provvedimento erano comunque venuti meno. Di conseguenza, il t.u. sull'edilizia è entrato in vigore dispiegando tutti i suoi effetti, anche quelli di natura abrogativa *ex art* 136, di cui abbiamo già accennato; tuttavia, il 10 gennaio 2002 era intervenuta la legge 463/2001 che aveva «prorogato», o comunque «sospeso», gli effetti del d.P.R. 380/2001<sup>35</sup>.

Si sottolinea che con l'emanazione del t.u. sull'edilizia l'intento del legislatore non era quello di sconvolgere la normativa urbanistica abrogando la precedente disciplina (ivi compresa la legge 47/1985), ma voleva da un lato abolire le varie disposizioni venutesi a creare in modo disorganico nel corso degli anni, dall'altro recepire e fare propri i principi ed i contenuti di tali norme, racchiudendoli in un unico testo<sup>36</sup>.

Alla luce di tali fatti, sembra interessante osservare quali sono stati gli effetti provocati dalla proroga del t.u. sul piano delle sanzioni penali e le ripercussioni pratiche provocate dalla «svista» del legislatore, ossia «dall'accavallamento» dell'entrata in vigore del d.P.R. 380/2001 e della legge 463/2001<sup>37</sup>.

La giurisprudenza, soprattutto di merito, si è occupata del problema con risultati contrastanti. La questione, in particolare, concerne l'abrogazione o meno dei reati urbanistici di cui all'art. 20 legge n. 47/1985 per effetto della breve vigenza (tra il 1° ed il 9 gennaio 2002) del t.u. sull'edilizia.

A favore dell'abrogazione dei reati urbanistici si è pronunciato il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere<sup>38</sup>, il quale ha ritenuto applicabile la disciplina prevista dal d.P.R. 380/2001 (anche se prorogata) ritenendo si fosse verificato un caso di *abolitio criminis*, assolvendo l'imputato dal reato di edificazione edilizia abusiva di cui all'art. 20 lett. b) della legge 47/1985, perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato, attesa la temporanea e parziale abrogazione della predetta norma limitatamente agli interventi edilizi indicati.

<sup>34</sup> D. PALOMBELLA, *La "proroga" del D.P.R. n. 380/2001 (T.U. dell'edilizia) - L'amnistia dei reati edilizi*, cit..

<sup>35</sup> D. PALOMBELLA, *L'amnistia dei reati edilizi - T.A.R. Umbria - Sentenza del 10 gennaio 2003 n. 15*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 2003.

<sup>36</sup> D. PALOMBELLA, *L'abrogazione dei reati edilizi - recenti considerazioni*, cit.

<sup>37</sup> Si evidenzia che se l'entrata in vigore di quest'ultima fosse stata anticipata al 31 dicembre 2001, il problema di certo non si sarebbe verificato. In dottrina cfr. D. PALOMBELLA, *Quando sbaglia il legislatore: è reato costruire senza licenza?*, in *DGiust.*, n. 12, 2003, pag. 52 ss.; L. DEGL'INNOCENTI, D. COLUCCI, *L'entrata in vigore del Testo Unico dell'edilizia*, in *CP*, 2003, pag. 2508; E. ANNUNZIATA, *Il t.u. n. 380 del 2001 in materia edilizia, il ginepraio legislativo e le «fatiche» dell'interprete*, in *RGE*, 2003, pag. 1702.

<sup>38</sup> Cfr. Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, 22 aprile 2002, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it).

Alla stessa conclusione, pur in ordine al reato di ristrutturazione abusiva di un immobile industriale, giungeva il Tribunale di Ivrea<sup>39</sup> rilevando che l'entrata in vigore del t.u. sull'edilizia prevista per il 1° gennaio 2002, era stata differita al 30 giugno 2003 dal d.l. 23 novembre 2001.

Il giudice motivava nel senso che la legge di conversione del decreto n. 463/2001 era stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale soltanto il 9 gennaio 2002, con entrata in vigore il giorno successivo, determinando perciò la vigenza del d.P.R. dal 1° al 9 gennaio 2002, con conseguente abrogazione del reato di cui all'art. 20 della legge n. 47/1985. Inoltre, affermava anche che la legge che aveva differito l'efficacia del t.u. non aveva stabilito nulla a proposito della disciplina da applicare fino al raggiungimento della data prorogata, né aveva in nessun modo ripristinato l'efficacia della normativa nel frattempo abrogata. Il Tribunale concludeva, quindi, dichiarando che in assenza di un dato formale positivo di fonte legislativa e in ossequio al principio di legalità, non era possibile pervenire ad un giudizio di continuità del tipo di illecito sanzionato, anche se non vi era dubbio che l'art. 44 del d.P.R. 380/2001 era sostanzialmente identico all'art. 20 della legge n. 47/1985.

In senso nettamente contrario, si è pronunciato il Tribunale di Torre Annunziata<sup>40</sup>, il quale ha sostenuto che per effetto della proroga dell'entrata in vigore del t.u. sull'edilizia era stata *ipso iure* prorogata la vigenza dell'art. 20 legge 47/1985: da ciò conseguiva che costituiva ancora reato la costruzione di un immobile senza licenza.

L'organo giudicante riteneva, infatti, che con la sospensione dell'entrata in vigore del d.P.R. erano stati anche paralizzati gli effetti abrogativi dell'art. 136 dello stesso, per cui riviveva la normativa previgente (compreso, quindi, l'art. 20 sopra citato), senza che vi fosse necessità di alcuna disposizione transitoria che lo consentisse esplicitamente. Di conseguenza, dal 10 gennaio 2002 era tornata ad applicarsi tutta la preesistente disciplina legislativa di settore riguardante la materia regolamentata dal t.u. sull'edilizia, mentre dall'11 aprile 2002 e fino all'entrata in vigore di quest'ultimo (rinviata fino al 30 giugno 2003), trovava applicazione anche la legge 443/2001.

Anche la giurisprudenza di legittimità<sup>41</sup> su tale problema, giunse ad una soluzione conforme a quella appena segnalata: infatti, la Suprema Corte, interpretando la volontà del legislatore, ha stabilito che la legge di conversione n. 463/2001 aveva inteso realizzare la reviviscenza della normativa già abrogata ripristinandone l'efficacia dal momento della proroga al momento dell'entrata in vigore del t.u. sull'edilizia<sup>42</sup>.

In un'occasione gli Ermellini ebbero modo di precisare che dal 10 gennaio 2002 e fino alla definitiva entrata in vigore del t.u. in questione, era rimasto vigente l'art.

<sup>39</sup> Cfr. Tribunale di Ivrea, 3 luglio 2002, in GM, 2003, pag. 481.

<sup>40</sup> Si veda Tribunale di Torre Annunziata, 18 dicembre 2002, in GM, 2003, pag. 1178.

<sup>41</sup> In tal senso Cass. pen., sez. III, 23 gennaio 2002, n. 8556, in CP, 2003, pag. 248; Cass. pen., sez. III, 15 marzo 2002, n. 19377, in CP, 2003, pag. 2777; e, infine, Cass. pen., sez. III, 15 marzo 2002, n. 19378, in CP, 2003, pag. 2411.

<sup>42</sup> Cass. pen., sez. III, 1 dicembre 2010, n. 42486, in [www.urbiium.it](http://www.urbiium.it).

20 della legge n. 47 del 1985, con la conseguente perdurante punibilità dei fatti commessi sotto la sua vigenza – sussistendo continuità ed omogeneità normativa – a fronte della identità di formulazione testuale e per la palese omogeneità strutturale tra le previgenti fattispecie penali di cui all'art. 20<sup>1</sup>, lett. b) e c), della legge n. 47/1985, e quelle, oggi in vigore, previste dall'art. 44<sup>1</sup>, lett. b) e c), del d.P.R. n. 380/2001<sup>43</sup>.

Nonostante, questo secondo orientamento giurisprudenziale sia stato motivato dall'esigenza di evitare un vuoto normativo ed un'«amnistia» dei reati urbanistici priva di fondamento<sup>44</sup>, sembra più coerente con i principi generali un'interpretazione secondo la quale con l'entrata in vigore del d.P.R. 380/2001, in particolare per effetto dell'art. 136, le disposizioni precedenti ad esso sono state abrogate.

In ragione di un tanto, priva di giustificazione appare l'affermazione secondo cui la sospensione del t.u. sull'edilizia aveva paralizzato gli effetti abrogativi dell'art. 136 citato, poiché sarebbe stato necessario un ripristino dell'efficacia della disciplina previgente nel frattempo abrogata affinché essa potesse rivivere, né si era prevista una disciplina transitoria che potesse risolvere la questione.

Conclusivamente, per i fatti commessi durante la proroga del d.P.R. *de quo*, appare più corretta e conforme al principio di legalità (anche se non ragionevole sul piano della politica criminale) una soluzione della questione in senso dell'assoluzione delle contravvenzioni di cui al vecchio art. 20 della legge 47/1985, perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato, applicando così l'art. 2<sup>2</sup> c.p., il quale, come abbiamo già avuto modo di vedere, disciplina il fenomeno dell'*abolitio criminis*.

Sembra evidente, viceversa, che non si pone alcun problema in ordine ai fatti commessi prima della proroga del testo unico sull'edilizia<sup>45</sup>, poiché per essi – sussistendo continuità ed omogeneità normativa tra le fattispecie di cui agli artt. 20 legge n. 47/1985 e 44 d. P.R. 380/2001 – si applicherà la legge più favorevole al reo ai sensi dell'art. 2<sup>4</sup> c.p.<sup>46</sup>.

### §§§

<sup>43</sup> Cass. pen., sez. III, 16 aprile 2008, n. 37575, in RGE, 2009, I, pag. 375.

<sup>44</sup> Inconvenienti, che si ricorda, sono stati causati dall'accavallamento delle due discipline normative delineate in questo paragrafo.

<sup>45</sup> Come evidenziato più sopra: cfr. Cass. pen., sez. III, 16 aprile 2008, n. 37575, cit.

<sup>46</sup> Cfr. art. 2 c.p., (*infra* All. 1). Si ricorda che l'individuazione, tra una pluralità di disposizioni succedutesi nel tempo, di quella più favorevole al reo, non va eseguita in astratto sulla base della loro mera comparazione, bensì in concreto, mediante il confronto dei risultati che deriverebbero dall'effettiva applicazione di ciascuna di esse alla fattispecie sottoposta all'esame del giudice.

## CAPITOLO II

### I REATI URBANISTICI

#### *1. I reati urbanistici: profili generali*

Dopo aver svolto un breve *excursus* storico circa la normativa in materia ed aver cercato di fornire una soluzione in ordine al problema dell'abrogazione o meno dei reati urbanistici, con riguardo in particolare alla proroga del d.P.R. 380/2001, nei paragrafi che seguono ci si occuperà nello specifico dei reati di cui all'art. 44 del t.u..

Giova preliminarmente fare una precisazione circa l'esatta qualificazione dei reati urbanistico-edilizi, i quali possono distinguersi in tre macrocategorie:

- i reati urbanistico-edilizi in senso stretto<sup>47</sup>, ossia le fattispecie derivanti dalle violazioni al d.P.R. 380/2001, nella parte in cui esso disciplina l'attività urbanistico-edilizia;
- i reati urbanistico-edilizi in senso lato, scaturenti dalla violazione della normativa antisismica e da quella dettata per le costruzioni in conglomerato cementizio armato ed alla struttura metallica: si fa, quindi, riferimento alla parte relativa alla normativa tecnica per l'edilizia fissata sempre dallo stesso testo unico;
- i reati edilizi-ambientali, i quali conseguono alla violazione della normativa ambientale nella parte in cui essa fissa delle limitazioni all'attività edilizia<sup>48</sup>.

Ci occuperemo, in quest'opera, della prima categoria di reati poc'anzi richiamata, prevista e sanzionata nell'art. 44 d.P.R. 380/2001<sup>49</sup>, il quale, come abbiamo già avuto occasione di notare, costituisce la traslazione nel t.u. dell'art. 20 legge n. 47/1985<sup>50</sup>.

La norma in esame disciplina tre distinte contravvenzioni alle quali ricollega sanzioni penali di diversa entità, che si possono così delineare:

- 1) nella lett. a) si punisce l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal testo unico, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire, con la pena dell'ammenda fino ad Euro 20.658,00<sup>51</sup>;
- 2) nella lett. b), con la pena congiunta dell'arresto fino a 2 anni e dell'ammenda da Euro 10.328,00 a 103.290,00<sup>52</sup>, si sanziona l'esecuzione di lavori in totale difformità

<sup>47</sup> Dei quali tratteremo in quest'opera.

<sup>48</sup> Questa distinzione si rinviene in N. D'ANGELO, *Abusi e reati edilizi. Manuale operativo commentato con la giurisprudenza*, 2011, pag. 334.

<sup>49</sup> Cfr. art. 44 d.P.R. 380/2001, (*infra* All. 4).

<sup>50</sup> A tal proposito, si precisa che nel proseguimento della trattazione si farà riferimento anche alla giurisprudenza formatasi durante la vigenza dell'art. 20 sopra citato, che può ritenersi, *mutanda mutandis*, riferibile anche alla nuova normativa. Inoltre, si ricorda che ove nella legge n. 47/1985 si parla di «concessione edilizia», oggi ci si riferisce al «permesso di costruire».

<sup>51</sup> La sanzione è stata maggiorata dal d.l. 269/2003.

<sup>52</sup> La pena dell'ammenda è stata incrementata dal d.l. 269/2003.

o in assenza del permesso di costruire, o la prosecuzione dei lavori nonostante l'ordine di sospensione;

3) infine, nella lett. c) si prevede il reato di lottizzazione abusiva dei terreni a scopo edilizio, come prevista dall'art. 30<sup>1</sup> del citato d.P.R., nonché di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso, i quali si puniscono con la pena congiunta dell'arresto fino a 2 anni e dell'ammenda da Euro 30.986,00 a 103.290,00<sup>53</sup>.

La disposizione in commento è una norma penale in bianco, poiché descrive i fatti penalmente rilevanti operando un rinvio recettizio ad altre fonti normative per ottenere una descrizione completa del precetto<sup>54</sup>.

Circa l'esatta individuazione del bene giuridico tutelato<sup>55</sup> dalla norma *de qua*, si rinveniva una disputa tra chi era favorevole ad una concezione «formalistica» e chi, viceversa, parteggiava per una teoria «sostanzialistica»<sup>56</sup>.

Secondo il primo orientamento, il bene tutelato si doveva individuare nel rispetto formale e strumentale del controllo dell'attività edificatoria da parte della pubblica amministrazione. La seconda posizione riteneva, al contrario, che il bene consisteva nella tutela sostanziale del territorio, il cui sviluppo doveva avvenire in conformità alle previsioni urbanistiche<sup>57</sup>.

Posto che con la legge 47/1985 è il territorio stesso a costituire l'oggetto tutelato e che l'urbanistica disciplina l'attività pubblica di governo degli usi e delle trasformazioni del territorio, la giurisprudenza<sup>58</sup> – in particolare, ciò è stato espressamente affermato in una nota sentenza delle Sezioni Unite del '93 – è giunta alla conclusione che è proprio il territorio ad essere protetto penalmente e ad essere esposto al pregiudizio da qualsiasi condotta che produca alterazioni in danno del benessere complessivo della collettività e delle sue attività, ed il cui parametro di legalità è dato dalla disciplina degli strumenti urbanistici e dalla normativa vigente.

Le contravvenzioni di cui all'art. 44 sono state configurate dal legislatore come reati permanenti<sup>59</sup>, i quali si protraggono fino all'ultimazione dell'opera, o alla totale sospensione dei lavori a seguito di un provvedimento autoritativo, o per desistenza volontaria dell'agente, cioè un comportamento non equivoco di definitiva cessazione della condotta antiggiuridica<sup>60</sup>.

La giurisprudenza di legittimità ha precisato anche che la cessazione della

<sup>53</sup> La sanzione pecuniaria è stata così aumentata dal d.l. 269/2003. In tal senso in P. TANDA, *I reati urbanistico-edilizi*, 2007, pag. 11.

<sup>54</sup> Si veda N. D'ANGELO, *Abusi e reati edilizi*, cit., pag. 336.

<sup>55</sup> Il bene giuridico tutelato consiste nel bene o nell'interesse, individuale o sovraindividuale, tutelato dalla norma e offeso dal reato.

<sup>56</sup> Ancora N. D'ANGELO, *Abusi e reati edilizi*, cit., pag. 337.

<sup>57</sup> Teoria nata a partire dalla sentenza della Cass. pen., sez. un., 12 novembre 1993, n. 11653, Borgia; in senso conforme si veda Cass. pen., sez. III, 5 giugno 1998, n. 6671, Ced Cass. pen., Rv. 210977.

<sup>58</sup> Cfr. Cass. pen., sez. un., 12 novembre 1993, cit.

<sup>59</sup> Nei quali la condotta illecita determina una situazione antiggiuridica il cui protrarsi nel tempo dipende a sua volta da una concreta e continua volontà dell'agente.

<sup>60</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 23 febbraio 1999, in DP, 1999, n. 9, pag. 1157.