

TASSATIVITÀ DELLE CAUSE ESTINTIVE DEI REATI VERSO I VINCOLI PAESAGGISTICI

dell'Avv. Sergio Fifi

Le cause estintive del reato sono tassative: il giudice non può dare della norma applicazione per estensione analogica, peraltro sempre vietata in materia penale. Questo è il principio che si applica, dunque, al caso del reato paesaggistico di cui all'art. 181, co. 1, del d. lgs. n. 42 del 22.1.2004, scriminato per riduzione spontanea in pristino preventiva ai sensi del co. 1 quinquies del medesimo articolo, che non si estende né alla fattispecie di cui al co. 1 bis, né ad un eventuale concorrente reato edilizio

The causes extinguishing a crime are preemptory: the court can not apply it by analog extension, which is always prohibited in criminal matters. This is the principle that applies, therefore, to the case of crime about landscape, disciplined in art. 181, paragraph 1, of Legislative Decree no. 42 of January the 22th 2004, extinguished for preventive spontaneous reduction in pristine pursuant to paragraph 1 d thereof, which does not extend either to case referred to in paragraph 1 b or to possible concurrent crime on construction

Sommario: 1. Il principio. - 2. La sentenza. - 3. L'estinzione del reato. - 4. L'inefficacia estintiva della demolizione per il reato edilizio. - 5. Conclusioni.

1. Il principio.

Il giudice non può, in via di principio, dare un'interpretazione estensiva di una norma premiale, di natura chiaramente eccezionale.

La discrezionalità in materia delle cause estintive del reato è una facoltà riservata al legislatore. Detta discrezionalità è incensurabile, anche davanti al Giudice delle leggi, quando faccia riferimento, in particolare, a situazioni niente affatto omogenee.

Questo è il caso della causa estintiva del reato di cui all'art. 181, co. 1, del d. lgs. n. 42 del 22.1.2004, contemplata dal co. 1 *quinquies* dello stesso articolo normativo: la predetta causa non può essere estesa, né, tanto meno, essere intesa estendersi alla casistica di cui al co. 1 *bis* della normativa che si considera. Non vi è possibilità di allargare le maglie sul punto anche per un'ulteriore ragione: l'articolato 181, dai co. 1 *bis* a 1 *quinquies*, è stato introdotto con un'unica novella, art. 1, co. 36 della l. 15.12.2004, n. 308; ove il legislatore avesse effettivamente voluto parificare le due fattispecie in punto di estinzione del reato, ben diversamente avrebbe reso la norma in questione. La Corte Costituzionale si è già pronunciata, con ordinanza n. 144 del

2007¹, sul precitato art. 181, escludendo la possibilità di una pronuncia additiva della condizione di non punibilità, a meno che non sussista piena identità di funzione tra le discipline poste a confronto.

2. La sentenza.

Per l'effetto di quanto detto, secondo la Terza Sezione penale della Corte di cassazione, che si è pronunciata con la sentenza n. 33542 del 31.8.2012 (ud. 19 giugno), Cavalletto che è qui oggetto di segnalazione, la rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici, da parte del trasgressore, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa e, in ogni caso, prima che intervenga una sentenza di condanna estingue solo ed esclusivamente il reato di cui al comma 1 dell'art. 181 del d. lgs. n. 42 del 2004, lasciando, al contrario, inalterata l'obbligatorietà dell'azione e della repressione penale per la fattispecie di cui al co.1 *bis*. L'applicabilità della speciale causa estintiva del reato paesaggistico, prevista

¹ C.c. 7 marzo, Decisione 18 aprile, Deposito 27 aprile, G.U. 2.5.2007

dall'art. 181, co. 1 *quinquies* citato, è, peraltro, subordinata al fatto che la rimessione in pristino da parte dell'autore dell'abuso sia spontanea e non eseguita coattivamente su impulso dell'autorità amministrativa². Orbene, posto come la riduzione in pristino, nel caso di specie, sia avvenuta incontestatamente in seguito all'emissione e notificazione dell'ordinanza regionale di ripristino dello stato dei luoghi, la fattispecie esclusa è ben più grave di quella estinguibile per rimessione in pristino: è falso, rileva la Suprema Corte, ripercorrendo i passi del Giudice di merito, che quella contemplata dal comma bis altro non sia che un'aggravante della fattispecie descritta al primo comma, fatto che potrebbe, eventualmente, ma con argomento per nulla convincente, indurre a pensare di scriminare anche la fattispecie aggravata ove sussistessero i presupposti per scriminare quella "base". Quella del primo comma, invero, è una contravvenzione di esecuzione, senza autorizzazione, di lavori eseguiti su beni paesaggistici, mentre quella di cui al co. 1 *bis* è una vera e propria fattispecie delittuosa che punisce l'esecuzione, senza autorizzazione, di lavori su aree o beni dichiarati di notevole interesse pubblico.

3. L'estinzione del reato.

Le cause estintive del reato, in diritto penale generale, sono quelle che incidono sulla punibilità, facendola venire meno. Esse intervengono dopo che il reato è già perfetto e sono applicabili senza il previo accertamento dell'esistenza e punibilità del medesimo, ma sulla supposizione della sua esistenza. Intervengono prima della sentenza definitiva di condanna e impediscono l'applicazione delle misure di sicurezza.

Sono cause di estinzione la morte dell'imputato prima della condanna definitiva, l'amnistia propria, la remissione della querela, la prescrizione, l'oblazione nelle contravvenzioni, la sospensione condizionale della pena (*rectius*, il buon esito del sostanziale periodo di prova connesso alla medesima) e il perdono giudiziale. Il verificarsi della causa estinti-

² Sul punto già Cass. pen., Sez. III, 5.12.2007, ric. Boninsegna.

va comporta la sua immediata declaratoria da parte del giudice come ovviamente correlata causa di non punibilità (art. 129 c.p.p.). Inoltre, l'ipotesi che essa possa essere riconosciuta e dichiarata, impedisce l'applicazione di misure cautelari nel processo penale (art. 273 c.p.p.), fa cessare lo stato di latitanza (art. 296 c.p.p.) e determina la richiesta di archiviazione del procedimento penale da parte del pubblico ministero in fase di indagine (art. 411 c.p.p.).

4. L'inefficacia estintiva della demolizione per il reato edilizio.

È noto che al ravvedimento consegue l'estinzione del reato paesaggistico e ambientale, mentre sopravvive l'imputazione relativa alla commissione di un abuso edilizio. Infatti, in punto di tassatività inderogabile delle cause estintive dei reati paesaggistici la Suprema Corte si è già pronunciata, specificando come la rimessione in pristino degli immobili soggetti al vincolo abbia efficacia scriminante (*recte*, estintiva) solo con riguardo al reato di cui co. 1 dell'art. 181 e non anche alle violazioni edilizie con esso eventualmente concorrenti. Tuttavia, per queste ultime essa può rilevare, con riguardo al profilo di commisurazione della pena³. Sotto detto profilo, la rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici, pur se accompagnata dalla successiva demolizione del manufatto abusivo, non estingue il reato edilizio ma, esclusivamente, la contravvenzione paesaggistica prevista dall'art. 181, co. 1⁴. Né produce alcun effetto estintivo del corrispondente reato pure il nulla osta paesaggistico, rilasciato successivamente all'esecuzione dei lavori abusivi in zona vincolata salvo che ricorrano le condizioni di cui all'art. 181, co. 1 *quinquies*⁵.

In punto di differenza e non estensibilità fra reati paesaggistici e reati edilizi si è pronunciata, con spunti interessanti, il Giudice

³ Così Cass. pen., Sez. III, 27.4.2011, n. 19317, ric. M. Si veda, poi, sul tema, A. Fiale, *Diritto Urbanistico*, Napoli 2004

⁴ V. Cass. pen., Sez. III, 12.5.2011, n. 25026, ric. S.

⁵ Cfr. Cass. pen., Sez. III, 24.3.2010, n. 17535, ric. Medina.

delle Leggi⁶: la Corte ha ribadito che non è possibile una pronuncia additiva tesa ad estendere una disposizione derogatoria ed eccezionale, salvo trovarsi in presenza di una piena identità di funzione tra le discipline poste a raffronto. Ha poi proseguito il Giudice riaffermando che il reato edilizio previsto dall'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 e il reato paesaggistico previsto dall'art. 181 del d. lgs. n. 42 del 2004 hanno oggetti giuridici diversi: sono fattispecie criminose analoghe, ma non identiche, tanto è vero che possono essere in concorso tra di loro. Nel dettaglio, mentre i reati paesistici ed ambientali tutelano il paesaggio e l'ambiente e cioè dei beni materiali, i reati edilizi tutelano il rispetto della disciplina amministrativa dell'uso del territorio, il che, a differenza di quelli predetti, è un bene astratto. È pur vero che entrambi abbiano la natura di reati di pericolo⁷, ma gli oggetti diversi "finali" protetti dalle due norme incriminatrici giustifica discipline sanzionatorie e fattispecie estintive differenziate. Proprio la succitata materialità del bene paesaggistico-ambientale conferisce un valore essenziale alla rimessione in pristino del paesaggio e dell'ambiente, alla quale, in definitiva, tende l'intero sistema sanzionatorio in questa materia; nell'ambito della repressione degli illeciti edilizi, diversamente, la rimessione in pristino dello stato dei luoghi, con demolizione delle opere abusivamente realizzate, rappresenta solo uno dei possibili esiti sanzionatori dell'illecito, essendo prevista, in alternativa ad essa, la possibilità per il Comune di mantenere, a determinate condizioni, l'opera coattivamente acquisita (art. 31, co. 5, d.P.R. n. 380 del 2001). Per quanto detto, la Corte Costituzionale, con la pronuncia richiamata, ha respinto, per manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine all'articolo 181, comma 1 *quinquies*⁸. In motivazione, il Giudice di

costituzionalità ha richiamato i rilievi svolti dall'Avvocatura generale, per cui «*proprio la notevole rilevanza, anche costituzionale, del bene giuridico tutelato dalla disposizione censurata, rende del tutto ragionevole che la potestà punitiva dello Stato receda dinanzi all'esigenza di celere tutela del bene stesso*». Argomento sacrosanto ove si consideri che «*la ratio del denunciato art. 181, co. 1 quinquies, del d. lgs. n. 42 del 2004 sarebbe da ravvisare, secondo l'Avvocatura generale, proprio nella incentivazione del ripristino immediato dello status quo ante, ratio che troverebbe conferma anche nei coo. 1 ter ed 1 quater dello stesso articolo, per i quali la sanzione prevista non si applica quando l'autorità amministrativa competente accerti successivamente la compatibilità paesaggistica dell'opera realizzata in assenza di autorizzazione od in difformità da quanto disposto*». Sarebbe, allora, iniqua e ingiustificata «*la scelta legislativa di non estendere il medesimo effetto estintivo al reato di cui all'art. 44, co. 1, lett. b), del d.P.R. n. 380 del 2001, stante la diversità dei beni giuridici tutelati dalle due norme incriminatrici*». Afferma l'Avvocatura che, poiché una «*ipotetica estensione avrebbe determinato il paradossale effetto di consentire l'estinzione del reato edilizio ove commesso su area sottoposta a vincolo paesaggistico e di negarla in caso di assenza del vincolo stesso*», deve ritenersi che la scelta legislativa di non estendere l'effetto estintivo sia, invece, «*ragionevole, dacché evit[erebbe] che l'art. 181, co. 1 quinquies [...] possa risolversi in una incentivazione alla commissione di violazioni paesaggistiche, in quanto anche in caso di riduzione in pristino residua comunque la punibilità del soggetto attivo in relazione al reato di cui all'art. 44, co. 1, lett. b), del d.P.R. n. 380 del 2001*».

5. Conclusioni.

Dalle sommarie indicazioni fornite, si può concludere che: 1) come già la Corte Costituzionale con ordinanza n. 46 del 2001, il di-

nalmente sanzionatorio diverso per i reati ambientali e paesaggistici rispetto ai reati edilizi di fronte alla fattispecie di ravvedimento del soggetto imputato che aveva agito ripristinando lo status quo ante e, dunque, demolendo l'abuso commesso

⁶ V. Corte Costituzionale, ordinanza 20.12.2007 n° 439. Si veda, sul punto, anche nel web, Alessandro Del Dotto, Reato paesaggistico e reato edilizio: autonomia delle fattispecie criminose

⁷ Il legislatore ha ritenuto necessario in ambo i casi anticipare al massimo livello possibile la soglia di tutela degli interessi

⁸ Il giudice remittente aveva manifestato le proprie perplessità in ordine al mantenimento di un regime pe-



verso trattamento normativo esaminato trova giustificazione nella peculiare esigenza di tutela dei beni paesaggistico-ambientali «considerata tra i principi fondamentali della Costituzione come forma di tutela della persona umana nella sua vita, sicurezza e sanità, con riferimento anche alle generazioni future, in relazione al valore estetico-culturale assunto dall'ordinamento quale valore primario ed assoluto insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro»; 2) la ratio del denunciato art. 181, co. 1 *quinquies*, è da ravvisare proprio nell'incentivazione del ripristino immediato dello status quo ante; 3) proprio in considerazione della straordinaria importanza della tutela "reale" dei beni paesaggistici ed ambientali, il legislatore, nell'ambito delle sue scelte

di politica legislativa, ha deciso di incentivarla sia riconoscendo attenuanti speciali a favore di chi volontariamente ripari le conseguenze dannose dei reati previsti a tutela delle acque (art. 140 del d. lgs. 3.4.2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale"), sia subordinando alla riduzione in pristino il beneficio della sospensione condizionale della pena nei reati collegati alla gestione del ciclo dei rifiuti (artt. 139, 255, 257 e 260 del citato d. lgs. n. 152), sia, infine, riconoscendo, come nel caso in esame, valore prevalente al ripristino del bene paesaggistico rispetto alla stessa pretesa punitiva dello Stato; 4) l'unico salvezza dalla condanna per un reato edilizio, dunque, è e resta la sanatoria, in via ordinaria o in via straordinaria.

«.....GA.....»