RIVISTA GIURIDICA DELL' EDILIZIA
Anno LVIII Fasc. 3 - 2015
ISSN 0485-2435

Paolo Tanda

NATURA E CONSUMAZIONE DELLE CONTRAVVENZIONI ANTISISMICHE

Estratto

MVLTA PAVCIS AG

Milano • Giuffrè Editore

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 20 marzo 2015 (ud. 16 ottobre 2014), n. 11645 — *Pres.* FIALE — *Est.* GRILLO — P.G. BALDI (concl. diff.) — G.

(*Conferma App. Palermo, 6 novembre 2013 n. 2003*).

Abusi edilizi - Reati - Tipologia - Omessa denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di inizio dei lavori senza preventiva autorizzazione antisismica - Natura - Reati permanenti.

In tema di legislazione antisismica, i reati di omessa denuncia dei lavori e presentazione dei progetti e di inizio dei lavori senza preventiva autorizzazione scritta dell'Ufficio competente hanno natura di reati permanenti, la cui consumazione si protrae sino a quando il responsabile non presenta la relativa denuncia con l'allegato progetto ovvero non termina l'intervento edilizio (1).

Natura e consumazione delle contravvenzioni antisismiche.

La sentenza in commento consente di fare il punto della situazione sui diversi orientamenti che nel tempo si sono succeduti in ordine alla natura ed alla consumazione della contravvenzioni antisismiche, che — come è noto — sono sanzionate dall'art. 95 t.u. edilizia con la sola pena dell'ammenda.

La qualificazione di tali contravvenzioni come reati di natura istantanea o di natura permanente è determinante ai fini di una eventuale pronuncia di estinzione del reato.

È, infatti, dalla natura permanente o istantanea del reato che dipende l'esatta individuazione del momento di consumazione delle violazioni predette: tale individuazione del c.d. *tempus commissi delicti* risulta essere di non facile accertamento particolarmente in relazione a quelle contravvenzioni consistenti in comportamenti omissivi e in reati di pericolo presunto, come nella materia in esame.

Un datato orientamento giurisprudenziale attribuiva natura di reato permanente a tutte le contravvenzioni antisismiche, considerate reati di mera condotta e di pericolo presunto, la cui consumazione si riteneva protratta fino a quando il precetto penale venisse violato, venendo meno l'antigiuridicità della condotta solo col completamento o la sospensione dell'attività illecita.

Successivamente tale orientamento è stato modificato nel senso di riconoscere alle violazioni cc.dd. formali la natura di reato istantaneo, mentre a quelle cc.dd. sostanziali — consistenti in attività edificatorie o edilizie non autorizzate che si protraggono per un certo lasso di tempo — la natura di reato permanente. Invece, in ordine ai reati consistenti nella omissione degli adempimenti relativi alla presentazione della domanda e dei progetti, si è affermata la natura di reato istantaneo con effetti permanenti. Pertanto, secondo tale orientamento il reato

(1) Segue un'osservazione a prima lettura di P. TANDA.

di violazione delle norme tecniche in materia di costruzioni in zone sismiche ha natura permanente e, ai fini della prescrizione, tale permanenza ha termine con la cessazione dei lavori di costruzione del manufatto.

Invece, i reati di costruzione in zona sismica senza presentazione della denuncia dei lavori e senza l'avviso di inizio dei lavori hanno natura istantanea ed il termine di prescrizione decorre dalla data di inizio dei lavori.

Dunque, ai fini della prescrizione è importante individuare la qualificazione del reato come istantaneo o permanente. A tal proposito le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in ordine alla natura delle contravvenzioni previste dagli artt. 83, 93, 94 e 95 t.u. edilizia, hanno riconosciuto la natura di reato istantaneo alle cc.dd. violazioni formali e la natura di reato permanente alle cc.dd. violazioni sostanziali, identificabili in quelle attività edificatorie non autorizzate e destinate a protrarsi nel tempo.

È stato sancito che il reato di violazione delle norme tecniche in materia di costruzioni in zone sismiche (artt. 83 e 95 t.u. edilizia) ha natura permanente e, ai fini della prescrizione, la permanenza deve intendersi terminata con la cessazione dell'offesa all'interesse protetto e, quindi, col termine dei lavori del manufatto. Il problema più delicato risolto dalle Sezioni Unite è quello relativo al *dies a quo* della cessazione della permanenza e, quindi, all'inizio della decorrenza del termine di prescrizione.

Secondo un primo orientamento la permanenza del reato cessa quando il soggetto agente porta a termine l'attività di costruzione o, comunque, la sospende per decisione autonoma o per l'intervento dell'autorità: conseguentemente, ogni eventuale ripresa dell'attività deve essere autonomamente contestata all'agente. Invece, un secondo orientamento ritiene che la permanenza si protragga nel tempo fino a che la difformità della costruzione rispetto alla normativa non venga rimossa: infatti, solo con la rimozione di tale difformità si porrebbe termine all'offesa recata all'interesse tutelato, identificato nella pubblica e privata incolumità.

Le Sezioni Unite hanno aderito apertamente al primo dei due succitati orientamenti, in quanto ritenere che la trasgressione si protragga indefinitamente nel tempo finché l'agente non si decida — a lavori già iniziati — ad adempiere l'obbligo impostogli, significa violare il principio di legalità di cui all'art. 25, comma 2, Cost.

In buona sostanza, ad avviso delle Sezioni Unite il secondo succitato orientamento sia nell'ipotesi dell'art. 83 sia in quelle degli artt. 93 e 94 "*richiede all'agente un "controagire", ovvero di rimuovere la situazione antigiuridica provocata dal suo agire: affermazione questa che evoca la concezione c.d. bifasica del reato permanente. La nozione "bifasica", difatti, imposta la condotta del reato permanente su due tempi: il primo di aggressione dell'interesse tutelato, ed il secondo di rimozione di tale illiceità. Il giudizio di riprovevolezza, per la violazione della norma incriminatrice, concerne, perciò, entrambe le fasi della condotta. Come è noto, detta concezione "bifasica", al pari di quella "pluralista", è stata da tempo abbandonata in dottrina ed in giurisprudenza, essendo stata privilegiata la nozione unitaria del reato permanente*".

Non esiste, inoltre, una volta esaurita l'attività costruttiva, alcun obbligo sanzionato penalmente di eliminare l'irregolarità: la normativa antisismica consente, infatti, al giudice o alla pubblica amministrazione di ordinare la demolizione del manufatto.

Le Sezioni Unite, infine, nella stessa pronuncia in oggetto, aderendo anche in questo caso al primo succitato indirizzo, hanno sancito che i reati di costruzione in zona sismica senza presentazione della denuncia dei lavori e senza l'avviso di inizio dei lavori hanno natura istantanea ed il termine di prescrizione decorre dalla data di inizio dei lavori.

Tali conclusioni non sono condivise dalla sentenza in commento, che reputa opportuno aderire al differente orientamento giurisprudenziale favorevole alla natura permanente del reato di cui agli artt. 93-95 t.u. cit.: in tal senso cfr. Cass. pen., Sez. II, 4 giugno 2013 n. 29737, Vella; Cass. pen., Sez. III, 4 maggio 2011 n. 17217, Galletti. Pertanto, la sopraindicata sent. n. 11645/2015 della Sez. III della Cassazione ritiene corretta l'esegesi normativa di quest'ultimo orientamento giurisprudenziale e non quella di Cass., Sez. III, 26 maggio 2011 n. 23656, Armatori, in quanto dalla motivazione di tale pronuncia emerge come la stessa non tenga conto del diverso orientamento favorevole alla natura permanente del reato. In particolare, l'indirizzo

che esclude la natura istantanea della fattispecie in esame non condivide dell'orientamento contrario la logica che sottende tutto il ragionamento e che è applicabile sia ai sistemi fondati sull'autorizzazione preventiva sia a quelli basati sul controllo successivo all'inizio dei lavori. Questa logica finirebbe per confondere il criterio della persistenza dell'offesa al bene giuridico tutelato col diverso criterio desunto dalla apertura formale di un procedimento amministrativo e comunque dalla possibilità di un controllo postumo, attivate dall'adempimento tardivo del contravventore. Secondo l'orientamento in parola, la persistenza della condotta antigiuridica e la connessa protrazione della lesione all'interesse pubblico di vigilare sulla regolarità tecnica di ogni costruzione in zona sismica, sussistono anche se (anzi proprio perché) l'Amministrazione competente non ha aperto un procedimento formale o non ha attivato alcun controllo. Conseguentemente, atteso che sono istantanei solo quei reati in cui la condotta tipica esaurisce la lesione del bene tutelato e che sono permanenti quelli in cui la condotta volontaria del soggetto protrae nel tempo la lesione del bene, i reati di cui agli artt. 93, 94 e 95 t.u. cit. devono ritenersi permanenti. In conclusione, secondo la sopraindicata sent. n. 11645/2015 deve essere ribadito il principio di diritto secondo il quale in tema di legislazione antisismica, i reati di omessa denuncia dei lavori e presentazione dei progetti e di inizio dei lavori senza preventiva autorizzazione scritta dell'ufficio competente hanno natura di reati permanenti, la cui consumazione si protrae sino a quando il responsabile non presenta la relativa denuncia con l'allegato progetto ovvero non termina l'intervento edilizio.

In considerazione degli argomenti addotti a sostegno dei due contrapposti orientamenti sopra tratteggiati, c'è da credere che la "partita" non sia ancora chiusa: anzi, non meraviglierebbe affatto che in una delle prossime pronunce la Corte di Cassazione torni ad escludere la natura permanente delle fattispecie in esame.

PAOLO TANDA