

RIVISTA GIURIDICA DELL' EDILIZIA

FONDATA DA

ALDO M. SANDULLI

DIRETTA DA

GIUSEPPE GUARINO - MARIA ALESSANDRA SANDULLI

COMITATO SCIENTIFICO

S. AMOROSINO - S. BELLOMIA - M. A. CABIDDU - G. D'ANGELO - R. FERRARA - A. GUARINO
M. IMMORDINO - F. LÓPEZ RAMÓN - J. MORAND-DEVILLER - V. PARISIO - P. L. PORTALURI
G. SANTANIELLO - V. SPAGNUOLO VIGORITA - M.R. SPASIANO
P. STELLA RICHTER - L. VANDELLI - P. VECCHI

Si segnalano all'attenzione del lettore

Corte cost., 11-19 dicembre 2012, n. 293, *sulla previsione di un elenco anagrafe statale delle opere pubbliche incompiute*

Consiglio di Stato, Sez. IV, 15 febbraio 2013, n. 914, *in tema di occupazione senza titolo*

Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 gennaio 2013, n. 39, *sugli effetti della falsa dichiarazione di ultimazione dei lavori per la concessione in sanatoria*

T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 19 novembre 2012, n. 1953, *sui limiti del contributo pubblico e il rischio di gestione nelle procedure di project financing*



GIUFFRÈ EDITORE

Redazione
SALVATORE BELLOMIA - M. ALESSANDRA SANDULLI

Segreteria di redazione
VALENTINA BELLOMIA - GIUSEPPINA MARI
SILVIA DE PAOLIS - GUGLIELMO ALDO GIUFFRÈ - FRANCESCA TEDESCHI

Hanno collaborato al fasc. 1

Carla ACCELLA, Alessandro AULETTA, Marco CALABRÒ, Gian Andrea CHIESI, Silvia DE PAOLIS, IVAN DEL GIUDICE, Viviana DI IORIO, Fortunato GAMBARDILLA, Guglielmo Aldo GIUFFRÈ, Luisa GHEDI, Giacomo GRAZIOSI, Annalaura LEONI, Fiorenzo LIGUORI, Giuseppina MARI, Vera PARISO, Carlo PENNAROLA, Nino SCRIPPELLITI, Martina SINISI, Valentina SPAGNA, Giuliano TAGLIANETTI, Paolo TANDA, Francesca TEDESCHI, Silvia TUCCILLO.

Gli scritti pubblicati su questa Rivista sono sottoposti a procedure di referaggio anonime ad eccezione delle sole osservazioni "a prima lettura" di sentenze, provvedimenti normativi o amministrativi e delle recensioni meramente siglate

REDAZIONE: Corso Vittorio Emanuele, 349 - 00186 Roma.

Le riviste in cambio e le opere per recensione (queste ultime in duplice copia) vanno inviate alla Redazione.

AMMINISTRAZIONE: casa editrice Dott. A. GIUFFRÈ EDITORE S.p.a., via Busto Arsizio, 40 - 20151

Milano - tel. 02/38.089.200 - fax 02/38089432 - Internet: <http://www.giuffre.it> - e-mail: vendite@giuffre.it

PUBBLICITÀ: dott. A. Giuffrè Editore S.p.a. - Servizio Pubblicità, via Busto Arsizio, 40 - 20151 - Milano -

tel. 02/38.089.335 - fax 02/38089426 - e-mail: periodici@giuffre.it

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2013

Unione europea	€ 160,00
Paesi extra Unione europea	€ 237,00
Prezzo di un singolo numero (Extra U.E. € 40,00)	€ 27,00

Le annate arretrate a fascicoli, dal 2003 fino al 2012, sono disponibili fino ad esaurimento scorte.

CD ROM 1996/2012

U.E.	abbonato	€ 50,00*	non abbonato	€ 126,00*
Paesi extra U.E.	abbonato	€ 50,00	non abbonato	€ 126,00

*IVA compresa

Il CD ROM, con cadenza annuale riproduce i contenuti della Rivista degli ultimi anni così come presentati nell'edizione cartacea. Il flessibile sistema di ricerca e di consultazione Adobe Acrobat® Reader in ambiente WINDOWS™ permette di visualizzare la copia esatta della Rivista e consente interrogazioni per indici e a testo libero (full-text)

RIVISTA ON-LINE ALL'INTERNO DI "BIBLIOTECA RIVISTE" DAL 1975

U.E.	abbonato	€ 50,00*	non abbonato	€ 160,00*
------	----------	----------	--------------	-----------

*IVA compresa

La rivista on-line riproduce, in pdf, i contenuti di ogni fascicolo dall'anno indicato fino all'ultimo numero in pubblicazione.

La sottoscrizione dell'abbonamento "abbonato" alla rivista cartacea garantisce un accesso al contenuto dal 1 gennaio 2012, o da qualunque data successiva di sottoscrizione, fino al 31 dicembre 2012.

La sottoscrizione dell'abbonamento "non abbonato" alla rivista cartacea garantisce un accesso di 365 giorni dalla data di sottoscrizione.

In seguito alla sottoscrizione sarà inviata all'abbonato una password di accesso.

Il sistema on-line Biblioteca Riviste permette la consultazione dei fascicoli attraverso ricerche:

- full text
- per estremi di pubblicazione (numero e anno fascicolo)
- per data

In caso di sottoscrizione contemporanea alle due riviste cartacee qui di seguito indicate **sconto 10% sulla quota di abbonamento:**

	<i>Unione europea</i>	<i>Paesi extra Unione europea</i>
<i>Rivista giuridica dell'edilizia</i>	€ 160,00	€ 237,00
<i>Rivista giuridica dell'ambiente</i>	€ 100,00	€ 147,00

Gli sconti non sono cumulabili.

L'abbonamento alla rivista cartacea decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:

- con versamento sul **c.c.p. 721209**, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- **a ricevimento fattura** (riservata ad enti e società);
- mediante **carta di credito** (VISA - MASTERCARD - EUROCARD - CARTA SI), precisando: numero, scadenza, data di nascita;
- oppure tramite gli **Agenti Giuffrè** a ciò autorizzati (cfr. pagine gialle).

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso la "Dott. A. Giuffrè Editore SpA" - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano.

*I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore
su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma.*

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 182 del 28 giugno 1965
R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)

Direttore Responsabile: M.A. SANDULLI



Rivista associata all'Unione della Stampa Periodica Italiana

Pubblicità inferiore al 45%
Tipografia « MORI & C. Sp.A. » - 21100 VARESE - Via F. GUICCIARDINI 66

I N D I C E

Parte Prima: GIURISPRUDENZA

	<i>pag.</i>
Sezione prima: GIURISPRUDENZA EURO-UNITARIA E COSTITUZIONALE	
<i>Decisioni della Corte costituzionale</i>	3
Sezione seconda: GIURISPRUDENZA CIVILE	31
<i>Segnalazioni di giurisprudenza</i>	62
Sezione terza: GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA	72
<i>Segnalazioni di giurisprudenza</i>	187
Sezione quinta: GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA	201
Sezione quinta: GIURISPRUDENZA PENALE	211
<i>Segnalazioni di giurisprudenza</i>	226

Principali annotazioni

NINO SCRIPPELLITI, <i>Le smanie per la mediazione-conciliazione e per una giustizia senza diritto</i>	56
GIULIANO TAGLIANETTI, <i>I limiti del contributo pubblico e il rischio di gestione nelle procedure di project financing</i>	168

Osservazioni « a prima lettura »

CARLO PENNAROLA, <i>Osservazioni in tema di plusvalenze da cessioni immobiliari ai fini delle imposte sui redditi e sui trasferimenti</i>	207
---	-----

Parte Seconda: RASSEGNE - NOTE - DIBATTITI

GIACOMO GRAZIOSI, <i>Le distanze tra pareti finestrate. Ricostruzione sistematica e questioni applicative di un istituto ambiguo</i>	3
PAOLO TANDA, <i>Profili sanzionatori della normativa antisismica</i>	47

PROFILI SANZIONATORI DELLA NORMATIVA ANTISISMICA

SOMMARIO: 1. Cenni sulla normativa antisismica: considerazioni critiche sulla c.d. *deregulation* e la recente sentenza n. 64 del 12 aprile 2013 della Corte costituzionale. — 2. Le sanzioni in materia antisismica: le violazioni cc.dd. formali e quelle cc.dd. sostanziali. — 3. Ambito di operatività: il problema dell'individuazione dei destinatari della normativa antisismica. — 4. L'ordine di demolizione previsto dalla normativa antisismica: in particolare, il rapporto tra il potere di intervento dell'autorità amministrativa e quello dell'autorità giudiziaria. — 5. Il controllo sulle costruzioni antisismiche: natura, contenuto e compatibilità costituzionale. — 6. Natura giuridica e consumazione delle contravvenzioni antisismiche: orientamenti contrastanti e necessità di un ulteriore intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

1. *Cenni sulla normativa antisismica: considerazioni critiche sulla c.d. deregulation e la recente sentenza n. 64 del 12 aprile 2013 della Corte costituzionale.*

Il fondamentale principio della preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico regionale per l'inizio di lavori nelle località dichiarate sismiche è stato recentemente ribadito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 64 del 12 aprile 2013 (1), che ha in questo modo consolidato l'incisività e la coerenza della disciplina sanzionatoria della normativa antisismica.

In relazione a tale ultimo aspetto occorre premettere che nel capo IV («Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche») del t. u. 380/01 (artt. 83-106) (2) è stata convogliata la l. 2 febbraio 1974

(1) La sentenza indicata nel testo è reperibile in www.giustamm.it.

(2) AA.VV., *Codice edilizia e urbanistica*, Milano, 2012, AA.VV., *Ecomafia 2009. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Milano, 2009; AA.VV., *L'attività edilizia nel testo unico. Concessione, denuncia di inizio attività, certificato di agibilità*, Milano, 2006; AA.VV., *La denuncia di inizio attività edilizia nel testo unico sull'edilizia*, Milano, 2003; AA.VV., *Testo Unico dell'edilizia*, Milano, 2009; AGHINA, *Caratteristiche e limiti dell'intervento giudiziario in materia antisismica*, in *AD*, 1981, n. 3, 311; AMORISINI, *Cinquanti'anni di leggi urbanistiche (1942-1992): spunti preliminari ad una riflessione*, in questa *Rivista*, 1993, II, 281; ANNUNZIATA, *La costruzione edilizia*, Padova, 1989; ANTONUCCI, *Manuale di diritto urbanistico*, Napoli, 2004; N. ASSINI e M. DI SIVO, *Edilizia residenziale. Legge e «norme tecniche»*, Firenze, 1988; N. ASSINI e P. MANTINI, *Lezioni di normativa e legislazione edilizia*, Bergamo, 1990; N. ASSINI, *Codice dell'urbanistica e dell'edilizia*, Padova, 1996; N. ASSINI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2003; N. ASSINI, P. LUCCHESI, *Attività urbanistico-edilizia (Nuovo sistema dei controlli e delle sanzioni)*, Padova, 1987; N. ASSINI, P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997;

n. 64 avente ad oggetto la normativa speciale per le opere edilizie effettuate in zone sismiche (3). La realizzazione di costruzioni — a prescindere dai materiali

BEFFA, *Il nuovo testo unico dell'edilizia: prime considerazioni su alcune delle innovazioni maggiormente rilevanti*, in *Il not.*, 2003, 57; M. BRESCIANO, A. PADALINO MORICHINI, *I reati urbanistici*, Milano, 2000; BUFARINI, D'ARIA, GIACCHETTI, *Il controllo strutturale degli edifici in cemento armato e muratura*, Roma, 2005; S. CAMPANA, *L'edilizia nelle zone sismiche*, Rimini, 1989, 23 ss.; CARINGELLA, DE MARZO, *L'attività edilizia nel testo unico. Concessione, denuncia di inizio attività, certificato di agibilità*. Commentario, Milano, 2006; CENTOFANTI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2008, 730; CENTOFANTI, MONDINI, *Il codice dell'edilizia, dell'urbanistica e delle espropriazioni*, Piacenza, 2004; N. CERANA, *Terremoto*, in *Enc. dir.*, Milano, 1992, XLIV, 291 ss.; CIAGLIA, *Nuovi strumenti di repressione dell'abusivismo edilizio. Quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 4/2005, 26; M. CICALA, *Prime note sulla l. 2 febbraio 1974 n. 64*, in questa *Rivista*, 1975, II, 63 ss.; CICCIA (a cura di), *La nuova denuncia di inizio attività*, Napoli, 2003; S. CIVITARESE MATTEUCCI, URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2004; N. COLAGROSSO, voce *Terremoti*, in *Nuovo dig. it.*, Torino, 1940, XII, pt.II, 82 ss.; S. CRESTA, in *Commento al t. u. dell'edilizia*, a cura di R. FERRARA e G.F. FERRARI, Padova, 2005, 665 ss.; G. D'ANGELO, *Diritto dell'edilizia e dell'urbanistica*, Padova, 2003; N. D'ANGELO, *Abusi e reati edilizi*, Rimini, 2011; N. D'ANGELO, *Vigilanza, sanzioni e sanatorie nell'edilizia*, Rimini, 2006; P. DELL'ANNO, *Normativa tecnica*, in P. FALCONE, E. MIELI, *Urbanistica e appalti nella giurisprudenza*, Torino, 2000, 635 ss.; DEGL'INNOCENTI, COLUCCI, *L'entrata in vigore del Testo Unico dell'edilizia*, in *Cass. pen.*, 2003, 2508; M. DE PALMA, *Violazione della normativa antisismica e tutela ripristinatoria*, in *Urbanistica e appalti*, 1999, 160; DI NICOLA, *Opere edilizie. Schede tecnico-procedurali per 350 tipi di intervento*, Rimini, 2006; FERRARA, FERRARI, *Commentario al testo unico dell'edilizia*, Padova, 2005; FERRETTI, *Reati edilizi. Aspetti normativi e sanzionatori*, 2012; A. FIALE, E. FIALE, *Abusi edilizi, sanzioni*, Napoli, 2012; A. FIALE, E. FIALE, *Diritto urbanistico*, Milano, 2008; A. FIALE, *Diritto Urbanistico*, Napoli, 1998, 2002 e 2003; GARRONE, BISIO, GENESIN, *Percorsi di diritto amministrativo. II Espropriazione, edilizia, urbanistica*, Torino, 2008, 113; M. GIGANTE, *Norma tecnica*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, IV, 3806 ss.; G. GIOIA, *Norme antisismiche e tutela privatistica (nota a Cass. Sez. Un., 28 luglio 1998 n. 7396)*, in *Danno e resp.*, 1998; LAURICELLA, MARABINI, *Il permesso di costruire*, Padova, 2004; LEQUAGLIE, MIGUIDI (a cura di), *Il nuovo Testo Unico dell'edilizia*, Rimini, 2003 e 2005; LEQUAGLIE, MIGUIDI (a cura di), *Il nuovo Testo Unico dell'edilizia*, Rimini, 2003, 200; M. MAZZA, in R. FERRARA e G. F. FERRARI (a cura di), *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova, 2010, 384 ss.; MELCHIONDA, *La disciplina penale degli abusi edilizi. Profili generali*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 100; MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997 e 2003; MONACO (a cura di), *Il nuovo testo unico in materia di edilizia*, Napoli, 2003; A. MONACO, R. MONACO, *Norme tecniche per le costruzioni*, Milano, 2006; A. MONACO, A. PALMA, C. SANTELLI, *Il nuovo testo unico in materia edilizia. Commento normo-tecnico, aggiornato alle modifiche introdotte dal d. lgs. 27 dicembre 2002 n. 301*, Napoli, 2003, 193 ss.; Napoli, 2004; F. MORELLI, *Omesso preavviso di costruzione in zone sismiche ed inizio dei lavori senza autorizzazione del Genio Civile: concorso di norme o concorso di reati?*, in *Giust. pen.*, 1973, II, 718; MORONI, *I reati edilizi e le sentenze assolutorie*, Rimini, 2012; NITTI, ROSSI, *Edilizia e urbanistica, profili penali*, Padova, 2002; NOVARESE, *Trasformazioni urbanistiche ed edilizie*, in questa *Rivista*, 1994, I, 418; PALEOLOGO, *Breviario di urbanistica italiana*, Padova, 1996; PALOMBELLA, *I titoli abilitativi delle opere edili: concessione, autorizzazione e Dia*, in *Dir. e giust.*, 2003, 2; G. PALOMBI, *Rilevanza penale degli adempimenti previsti per le costruzioni in zone sismiche*, in *Giur. merito*, 1975, IV, 106; PERAGO, *La nuova normativa antisismica degli edifici*, Rimini, 2005; PERULLI, *La governance del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 588; L. PISCITELLI (a cura di), *La nuova disciplina edilizia. Commento sistematico al nuovo t. u. dell'edilizia*, Piacenza, 2003, 609 ss.; L. RAMACCI, *Manufatti « precari » e legge urbanistica*, in *Il Nuovo Diritto*, 1996, 6, 547; L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Padova, 2009; L. RAMACCI, *I reati edilizi*, Milano, 2012; G. ROHERSSEN, *Zone sismiche*, in *Noviss.Dig.it.*, Torino, 1975, XX, 1141 ss.; F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001; SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2008, 205; SALVIA, TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 1998 e 2002; A. M. SANDULLI, *Le norme tecniche dell'edilizia*, in *Studi in onore di p.a. D'Avack*, Milano, 1976, IV, 565 ss.; M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo Unico dell'edilizia*, a cura di, Milano, 2009; M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico sull'edilizia*, Mi-

utilizzati e dalle strutture realizzate (4) — nelle zone dichiarate sismiche deve essere effettuata secondo specifiche norme tecniche indicate nei relativi decreti in-

lano, 2004; M.A. SANDULLI, *Denuncia di inizio attività*, in questa *Rivista*, II, 2004, 121; SCETTINO, ZAPPATORE, *L'edilizia antisismica*, in *Commentario al t. u. dell'edilizia*, Rimini, 2004; TURCO LIVERI, *Guida pratica di edilizia e urbanistica*, Milano, 2006; SPANTIGATI, *Diritto urbanistico*, Padova, 1990; P. STELLA RICHTER, *La nozione di governo del territorio dopo la riforma dell'art. 117 Cost.*, in *Giust. Civ.*, 2003, 4, 107; TURCO LIVERI, *Guida pratica di edilizia e urbanistica*, Milano, 2006; URBANI, CIVITARESE, *Diritto urbanistico*, Torino, 1994; ZAPPATORE, *Normativa tecnica per l'edilizia*, in *Commentario al t. u. dell'edilizia*, Rimini, 20; A. ZEI, *Norme tecniche*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, Milano, 2007, X, 68 ss.

(3) A. CROSETTI, *La normativa antisismica quale strumento preventivo dell'incolumità pubblica*, in questa *Rivista*, 2011, II, 275, sottolinea la sussistenza della disciplina antisismica di due categorie di normative: quelle organizzative (che riguardano l'ordinamento generale o particolare dei servizi ed apparati relativi all'intervento delle pubbliche amministrazioni in dipendenza dei fenomeni tellurici, essenzialmente attraverso il servizio di protezione civile) e quelle esecutive (che prescrivono specificamente quali azioni le pubbliche amministrazioni possono svolgere o sono tenute a svolgere in caso di verifica di eventi sismici). Lo stesso Autore evidenzia anche che l'intervento delle amministrazioni pubbliche conseguente ad eventi tellurici può essere preventivo e successivo. Anche nell'ambito della disciplina antisismica è possibile distinguere due tipi di interventi in questo caso ovviamente di natura legislativa: norme «preventive», che hanno lo scopo di ridurre le conseguenze dell'evento sismico (l. n. 64/1974); norme «successive», che vengono emanate di volta in volta a seguito di un evento calamitoso: tali norme vengono suddivise in «norme di primo soccorso emanate subito dopo l'evento sismico» (ad esempio, le leggi emanate in occasione del terremoto del 1980 in Campania) e «norme di ripristino», che hanno come obiettivo la ricostruzione socio-economica dell'area terremotata: così CERANA, *Terremoto*, in *Enc. Dir.*, Milano, XLIV, 1992, 291 ss. Cfr., inoltre, BERTOLA, *Calamità pubbliche*, in *Nov. dig. it.*, Torino, II, 1958, 664 ss.; VARANESE, *Calamità pubbliche*, in *Enc. dir.*, Milano, V, 1959, 783 ss.; ROHERSSEN, *Zona sismica*, in *Nov. dig. it.*, Torino, XX, 1975, 1141 ss.; R. ROBECCHI MAINARDI, A. TRAVI, *I fenomeni sismici nella legislazione italiana*, in *Foro pen.*, 1980, II, 14; CERANA, voce *Terremoto*, in *Enc. dir.*, Milano, XLIV, 1992, 291.

(4) Sul punto la giurisprudenza è assolutamente concorde: cfr., Cass. pen., Sez. III, 2 febbraio 2006 n. 4317 (ud. 20 dicembre 2005), S., in *www.ambientediritto.it*, secondo cui anche la realizzazione della sola tettoia integra il concetto di costruzione richiesto per l'applicabilità della normativa antisismica già disciplinata dalla l. n. 64/1974 e sostanzialmente riprodotta nel t. u. edilizia. Afferma Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 2002 n. 33158 (dep. 4 ottobre 2002), in *Riv. pen.*, 2003, 631 ss., che ai fini della configurabilità dei reati previsti dalla normativa in tema di costruzioni in zona sismica, non assume rilievo il carattere precario della costruzione, attesa la nuova formula dei relativi reati ed il fine di consentire il controllo preventivo da parte della pubblica amministrazione di tutte le costruzioni realizzate in zone sismiche (fattispecie relativa a realizzazione di serre per la floricoltura). Anche per Cass. pen., Sez. III, 26 settembre 2001 n. 38142 (dep. 24 ottobre 2001), in *C.E.D. Cass.*, n. 220269, le disposizioni della normativa antisismica in esame si applicano a tutte le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, a nulla rilevando la natura dei materiali usati e delle strutture realizzate — a differenza della disciplina relativa alle opere in conglomerato cementizio armato —, in quanto l'esigenza di maggiore rigore nelle zone dichiarate sismiche rende ancor più necessari i controlli e le cautele prescritte, quando si impiegano elementi strutturali meno solidi e duraturi del cemento armato. Inoltre, secondo Cass. pen., Sez. III, 4 marzo 1999 n. 6923 (dep. 2 giugno 1999), in *C.E.D. Cass.*, n. 213995, ai sensi della l. 2 febbraio 1974 n. 64 anche i lavori di ristrutturazione sono soggetti al regime di preavviso, autorizzazione e direzione dei lavori ivi previsto. In particolare, anche la semplice riparazione è fonte dell'obbligo di dare preavviso al sindaco ed all'ufficio tecnico, di attendere l'autorizzazione e di depositare il progetto, facendo dirigere i lavori da parte di un tecnico. Analoga soluzione secondo Cass. pen., Sez. III, 3 maggio 1995 n. 7353 (dep. 30 giugno 1995), in *C.E.D. Cass.*, n. 202079, deve essere adottata in riferimento alla realizzazione di un portico e, in generale, di una struttura pertinenziale.

terministeriali: la prima normativa sismica attuativa è stata emanata col d.min. 3 marzo 1975 n. 39 (successivamente più volte modificato), il quale contiene numerose prescrizioni riguardanti le modalità ed i criteri di costruzione che devono essere tempestivamente rispettati nelle zone dichiarate sismiche.

È pacifico che le norme tecniche, stabilite nei succitati decreti interministeriali per le costruzioni nelle zone in questione, integrano la fattispecie incriminatrice: conseguentemente, la modifica di tali norme tecniche configura una successione temporale di leggi, disciplinata dall'art. 2 c.p. (5).

Bisogna, poi, ricordare che ulteriori importanti disposizioni normative si rinvengono negli artt. 93 ss. t. u. cit. nei quali sono confluiti gli artt. 17 e 18 l. n. 64/1974.

In particolare, per chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni nelle zone dichiarate sismiche l'art. 93 t. u. cit. (6) prevede che debba essere dato il preavviso scritto allo sportello unico, per poi consentirne la trasmissione di copia al competente ufficio tecnico della Regione, con l'indicazione di alcuni specifici dati (relativi anche al progettista, al direttore dei lavori ed all'appaltatore). Alla domanda devono essere allegati il progetto, una relazione tecnica sulle fondazioni, un fascicolo dei calcoli delle strutture portanti ed i disegni dei particolari esecutivi delle opere.

L'inizio dei lavori è possibile solo dopo il sopraindicato preavviso e dopo il rilascio dall'autorità competente dell'autorizzazione di cui all'art. 94 t. u. cit.:

(5) In merito cfr. Cass. pen., Sez. III, 27 maggio 1997 n. 9131, in *C.E.D. Cass.*, n. 20936: nel caso specifico la Corte di Cassazione ha disposto l'annullamento con rinvio della sentenza con la quale il pretore aveva escluso l'applicabilità delle nuove norme tecniche in materia antisismica stabilite con d.min. 16 gennaio 1996 — che ha espressamente modificato quelle stabilite col precedente d.min. 24 gennaio 1986 — nella considerazione che le modificazioni delle norme integratrici di una norma penale in bianco (com'è quella dell'art. 20 l. n. 64/1974) non configurano un'ipotesi di successioni di leggi nel tempo disciplinata dall'art. 2 c.p. In applicazione di tale principio, la C.C. ha statuito che il pretore doveva verificare se la condotta contestata all'imputato era ancora in contrasto con le norme tecniche stabilite con il d.min. 16 gennaio 1996 e se, quindi, configurava il reato di cui all'art. 20 l. n. 64/1974.

(6) Rileva Cass. pen., Sez. III, 5 ottobre 2006 n. 33469 (ud. 15 giugno 2006), O., in www.itagiure.giustizia.it, che, a norma della l. n. 64/1974, art. 17 (con disposizioni attualmente riprodotte nel t. u. n. 380/01, art. 93), «chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni», in zona sismica, deve farne denuncia all'organo competente con comunicazione alla quale deve essere allegato il progetto firmato da un tecnico autorizzato e dal direttore dei lavori. Le relative opere edilizie, poi, a norma del successivo art. 18 (con disposizione attualmente riprodotta nel t. u. 380/01, art. 94), non possono essere iniziate senza preventiva autorizzazione. Il citato t. u. 380/01, art. 95, infine, commina la sanzione penale della sola ammenda da infliggersi a «chiunque violi le prescrizioni contenute nel presente capo (trattasi del capo IV - Procedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche) e nei decreti interministeriali di cui agli artt. 52 e 83». Il direttore dei lavori deve ritenersi anch'egli destinatario del divieto dell'esecuzione dei lavori senza la preventiva autorizzazione (da rilasciarsi secondo le specifiche normative regionali) ed in violazione della prescrizioni tecniche contenute nei previsti decreti interministeriali, poiché la l. n. 64/1974 (con le disposizioni trasfuse nel t. u. 380/01) — imponendo l'osservanza di peculiari norme tecniche per «tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche» e prevedendo un articolato sistema di cautele rivolto ad impedire l'esecuzione di opere non conformi a tali norme — pone lo stesso direttore dei lavori in una «posizione di controllo» su un'attività potenzialmente lesiva di beni altrui. Nello stesso senso cfr. Cass. pen., Sez. III, 27 gennaio 2004 n. 2640.

tali adempimenti sono necessari anche se il richiedente già disponga del prescritto permesso di costruire.

In relazione ai summenzionati artt. 93 e 94 è opportuno sottolineare alcuni rilievi critici legati al fatto che qualche Regione anche recentemente (art. 1, legge Regione Veneto 24 febbraio 2012 n. 9, su cui v. *infra*) ha previsto una diversa regolamentazione sulla base dell'art. 20 l. 10 dicembre 1981 n. 741 («Snelimento delle procedure di cui alla l. 2 febbraio 1974 n. 64»). Con tale disposizione normativa, funzionalizzata alla c.d. *deregulation* attuata in materia di attività edificatorie, il legislatore ha previsto per le Regioni la possibilità di eliminare l'attività permissivo-preventiva, previa razionalizzazione delle modalità del controllo successivo(7): in pratica, ad avviso di chi scrive, è stata erroneamente svuotata di ogni contenuto precettivo la disciplina della preventiva autorizzazione scritta per l'inizio dei lavori in zona sismica, in quanto si è prevista nel citato art. 20 l. n. 741/1981 la possibilità che il semplice deposito della denuncia dei lavori e del relativo progetto possa avere lo stesso valore dell'autorizzazione se ciò è contemplato da una specifica normativa regionale e se le opere da realizzare sono conformi alle prescrizioni normative(8).

Insomma, si è determinato un cambiamento del potere dell'amministrazione pubblica che da permissivo-preventivo si è trasformato in comportamento successivo di verifica, con esercizio del potere interdittivo in caso di accertata difformità delle opere denunciate rispetto alla normativa tecnica.

(7) Le Regioni, pertanto, hanno riformulato il testo degli artt. 17 e 18 l. cit. (confluiti negli artt. 93 e 94 t. u. n. 380/01), prevedendo che la denuncia dei lavori con le allegazioni progettuali prescritte nonché con l'asseverazione del progettista di conformità delle opere rispetto alla normativa sismica ed al progetto presentato per il rilascio del permesso edilizio, equivalga alla sopraindicata autorizzazione: in tale materia è stata sostituita l'autorizzazione con la denuncia di inizio di attività. V. tuttavia quanto detto più avanti nel testo.

(8) È opportuno ricordare che Corte cost., 5 giugno 2006 n. 182 (ud. 20 aprile 2006), in www.ambientediritto.it, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 105, comma 3, della l.r. della Toscana n. 1/2005, nella parte in cui non dispone che, per gli interventi in zona sismica, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione. Nella stessa sentenza la Consulta evidenzia che la possibilità indicata nel testo relativamente all'art. 20 della legge 10 dicembre 1981 n. 741 (che in materia di interventi in zona a rischio sismico abilitava le regioni a sostituire il sistema di monitoraggio connesso al regime autorizzatorio — di cui all'art. 18 della legge 2 febbraio 1974 n. 64 — con «modalità di controllo successivo») è venuta meno a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 94 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380. Chiarisce la Corte costituzionale che l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali. Né in senso contrario si può rilevare che la legge n. 741 del 1981 non compaia fra quelle abrogate dall'art. 136 del richiamato d.p.r. n. 380 del 2001, dal momento che non se ne fa espressa menzione neppure nell'elenco delle disposizioni di legge mantenute in vigore (art. 137). Del resto, l'opzione per una disciplina derogatoria a sistemi di controllo semplificato, ove siano coinvolti interessi primari della collettività, ha ricevuto conferma anche dall'art. 3 del d.-l. 14 marzo 2005 n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005 n. 80, che generalizzando — a modifica dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241 — il regime della denuncia di inizio attività, esclude tuttavia dalla procedura semplificata gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Va detto, comunque, che tale metamorfosi si è verificata in quei settori nei quali manca un apprezzamento discrezionale in capo alla p.a., essendo l'attività del privato in tutto regolata dalla normativa tecnica (9).

Sono state previste, quindi, da alcune legislazioni regionali procedure semplificate per le costruzioni in zone sismiche, con l'abolizione di ogni autorizzazione preventiva, sostituita dal controllo successivo alla costruzione, con metodi a campione e a sorteggio (10).

Non si può non rivelare come tale forma di controllo mal si concilia — secondo chi scrive — con le fondamentali esigenze che sono alla base della normativa antisismica in esame: è chiaro che tali esigenze sono inevitabilmente destinate ad essere frustrate da controlli successivi a campione ed a sorteggio. In questo modo una rilevante percentuale di attività costruttive in zone sismiche sfugge a tale tipo di controllo, con tutte le possibili intuibili conseguenze anche di ordine pratico: le sopraindicate esigenze impongono, invece, un controllo completo proprio per l'importanza degli interessi in gioco.

Non a caso la più rigorosa disciplina statale prevede opportunamente la regola del controllo preventivo per tutte le costruzioni eseguite in zone sismiche, la cui realizzazione deve essere necessariamente preceduta da specifica autorizzazione.

(9) È stato evidenziato che gli artt. 17 e 18 l. n. 64/1974, «secondo una necessaria lettura coordinata imposta ormai dalla normativa regionale, concernono due momenti: la denuncia dei lavori, l'avviso di inizio dei lavori. Alla denuncia segue l'atto-comportamento legittimante l'esecuzione dei lavori; con l'avviso, invece, si attualizzano di questo gli effetti, passandosi così alla fase dell'esecuzione dei lavori»: in questi termini Cass., Sez. Un., 14 luglio 1999 n. 18, L., in *Foro it.*, 2000, II, 77.

(10) In questa direzione cfr. la l.r. della Calabria n. 7 del 1998, rubricata «Disciplina per le costruzioni ricadenti in zone sismiche. Snellimento delle procedure in attuazione dell'art. 20 della legge 10 dicembre 1981 n. 741». In particolare, all'art. 2, comma 1 è previsto che: «Chiunque intenda procedere a nuove costruzioni, ristrutturazioni o sopraelevazioni, a lavori di adeguamento e miglioramento sismico, nonché alla realizzazione di opere o ad interventi di qualsiasi tipo su strutture rientranti nel campo di applicazione delle norme sismiche, prima dell'inizio dei lavori, è tenuto a farne denuncia, depositando in triplice copia presso il Settore tecnico decentrato regionale (*ex* ufficio del Genio Civile), competente per territorio, il progetto esecutivo delle opere e gli allegati, secondo le modalità precisate nei successivi articoli 3 e 4». Pertanto, non è prevista alcuna autorizzazione preventiva, bensì esclusivamente una denuncia iniziale, con la previsione di controlli successivi del tutto eventuali. Infatti, il successivo art. 5 espressamente prevede che il Settore tecnico decentrato regionale competente esercita il controllo sulle realizzazioni in corso d'opera e sulle opere ultimata, per accertare il rispetto delle norme tecniche sulle costruzioni e per verificare che siano stati seguiti corretti criteri di progettazione e di esecuzione, con specifico riferimento alla l. 2 febbraio 1974 n. 64. Il controllo è eseguito con il metodo a campione, mediante sorteggi. Invece, come indicato nel testo, la legislazione statale, introdotta con il d.p.r. n. 380/01 (t.u. dell'edilizia) prevede all'art. 93 che: «Nelle zone sismiche di cui all'articolo 83, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore». Soprattutto, poi, l'art. 94 dispone che: «Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione». Il successivo art. 95 prevede le sanzioni per l'ipotesi di inosservanza dei sopraindicati precetti.

Visto il contrasto tra le due discipline, per cercare di risolverlo occorre partire dall'affermazione della Suprema Corte di Cassazione secondo cui eventuali deroghe della normativa regionale possono applicarsi limitatamente alla materia dell'urbanistica e non possono, quindi, essere estese alla diversa disciplina edilizia antisismica e a quella per le costruzioni in conglomerato cementizio armato, attenendo tali materie alla sicurezza statica degli edifici, come tale rientrante nella competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117, comma 2, Cost.*

La conseguenza di tale affermazione è che le succitate opere continuano ad essere soggette ai controlli preventivi previsti dalla legislazione nazionale ed in particolare dal t. u. dell'edilizia.

Tuttavia, in questo modo si potrebbe porre il rischio della disapplicazione di una legge regionale, operata dai giudici di merito, eludendo la via maestra della sottoposizione a scrutinio di costituzionalità. Tale procedimento ermeneutico è stato più volte censurato dalla Corte costituzionale sulla base della considerazione che la disapplicazione da parte dei giudici di merito delle leggi regionali, effettuata considerando le stesse alla stregua di un atto amministrativo, costituisce esercizio di potere del tutto abnorme, non previsto dal nostro ordinamento costituzionale, con palese violazione degli artt. 101, comma 2, e 117, comma 1, Cost. Inoltre, la pretesa di sindacare la legittimità costituzionale della predetta normativa integra la violazione dell'art. 134 Cost. (non essendo il caso assimilabile al conflitto di leggi statali o regionali con regolamenti comunitari, nei cui confronti l'ordinamento interno non è più operante); infatti, non può soffrire eccezione alcuna il fondamentale principio costituzionale secondo cui il giudice, ove dubiti della legittimità di una legge, deve adire la Consulta, che sola può esercitare tale sindacato, pronunciandosi, se la questione sia riconosciuta fondata, con sentenze aventi efficacia *erga omnes*.

È opportuno rilevare che un orientamento giurisprudenziale ha, comunque, ritenuto di poter pervenire allo stesso risultato della soluzione adottata dalla Cassazione, sulla base dei principi previsti in materia di successione di leggi (11).

(11) In merito si rinvia a Trib. Cosenza, 10 aprile 2009 n. 337, in *www.lexambiente.it*. Tale pronuncia sottolinea che due norme sono effettivamente in insanabile contrasto, in quanto quella statale prevede la necessità del controllo preventivo sotteso alla necessaria autorizzazione per ogni singola costruzione in zona sismica, invece quella regionale non richiede alcuna autorizzazione ma si limita a prevedere, al più, controlli successivi, a campione, o addirittura a sorteggio, in relazione alle opere di cui è stato soltanto denunciato l'inizio di esecuzione. Inoltre, alla legge regionale non può essere riconosciuto neppure uno spazio residuale a livello di normazione di dettaglio; torna utile l'argomentazione — indicata nel testo — secondo cui la materia antisismica è riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Di conseguenza, secondo la pronuncia del Trib. di Cosenza in esame, in applicazione del principio affermato dalla Corte costituzionale richiamato nel testo, si deve ritenere che la legge statale, successiva, ha implicitamente abrogato quella regionale, sicché è indubbio che anche per la Regione Calabria è pienamente applicabile il disposto di cui agli artt. 94 e 95 del t. u. dell'edilizia, essendo perciò sempre necessaria l'autorizzazione preventiva, in difetto della quale è configurabile il reato sanzionato dallo stesso art. 95. La sentenza in oggetto evidenzia anche che, sebbene si tratti di una sanzione soltanto pecuniaria, l'efficacia preventiva della disciplina applicabile è assolutamente rilevante, se è vero — come è vero — che impone un controllo preventivo connesso al regime autorizzatorio, per ogni singola costruzione, superando le discutibili « procedure semplificate per le costruzioni in zone sismiche, fra cui l'abolizione di ogni autorizzazione preventiva, sostituita dal controllo successivo con metodi a campione o addirittura a sorteggio ». La stessa pronuncia del Trib. di Cosenza si chiede anche se la prassi, apparentemente seguita dalla Re-

Deve, infatti, considerarsi prevalente, rispetto alla legge regionale, la normativa statale (artt. 94 e 95 d.p.r. 380/2001), che sancisce il principio della necessaria autorizzazione preventiva, sanzionandone l'inosservanza, qualora la legge statale sia entrata in vigore successivamente alla legge regionale: è noto come la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (12) sia nel senso che, anche in considerazione dell'art. 10, comma 1, l. 10 febbraio 1953 n. 62, allorché una legge regionale sia in contrasto con una legge dello Stato che stabilisca una norma di principio e detta legge regionale sia precedente alla legge statale, la sopravvenienza di quest'ultima deve interpretarsi come abrogativa della legge regionale.

Come accennato all'inizio, in materia è di nuovo intervenuta la Consulta che con la citata sentenza n. 64 del 12 aprile 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012 n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003 n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni) (13).

Tale disposizione — ed in particolare il comma 6-ter del relativo art. 66 — escludeva la necessità del previo rilascio delle autorizzazioni del competente uf-

gione Calabria, che continuerebbe a non ritenere necessaria l'autorizzazione, possa avere rilevanza sotto il profilo della buona fede del soggetto che ha realizzato l'opera in zona sismica, adeguandosi ai dettami dell'ufficio regionale. Per risolvere il problema si parte dalla considerazione che, in materia di errore scusabile, a seguito della sentenza 23 marzo 1988 n. 364 della Corte costituzionale, l'ignoranza della legge penale, a cagione della sua inevitabilità, scusa l'autore dell'illecito soltanto se incolpevole. Successivamente le Sezioni Unite hanno affermato alcune linee direttrici per stabilire i limiti di tale inevitabilità, chiarendo che per il comune cittadino tale condizione è sussistente, ogni qualvolta egli abbia assolto, con il criterio dell'ordinaria diligenza, al cosiddetto «dovere di informazione», attraverso l'espletamento di qualsiasi utile accertamento, per conseguire la conoscenza della legislazione vigente in materia. Tale obbligo è particolarmente rigoroso per tutti coloro che svolgono professionalmente una determinata attività, i quali rispondono dell'illecito anche in virtù di una *culpa levis* nello svolgimento dell'indagine giuridica. Per l'affermazione della scusabilità dell'ignoranza, occorre, cioè, che da un comportamento positivo degli organi amministrativi o da un complessivo pacifico orientamento giurisprudenziale, l'agente abbia tratto il ragionevole convincimento della correttezza dell'interpretazione normativa e, conseguentemente, della liceità del comportamento tenuto. In sintesi, al più potrebbe invocare la buona fede il soggetto che abbia comunque osservato la prassi applicativa, seguita dagli uffici regionali, di ritenere ancora applicabili i dettami della l. n. 7/1998. Invece, se l'imputato ha realizzato l'opera senza neppure formalizzare la denuncia di inizio lavori, è da escludere il ragionevole affidamento, non avendo costui neppure osservato la prassi derivante dalla protratta applicazione della disciplina ormai abrogata.

(12) Si rinvia, tra le altre pronunce del Giudice delle leggi, alla sent. n. 498 del 1993.

(13) Secondo GRISANTI, *Commento a Corte costituzionale n. 64/2013 in materia di costruzioni in zona sismica*, in *lexambiente.it*, 2013, 3, il d.-l. n. 35/2005 ha implicitamente abrogato l'eccezione all'inizio dei lavori, prevista per le zone a bassa sismicità, contenuta nell'art. 94 t. u. edilizia «rendendo così necessaria ed indefettibile la preventiva autorizzazione sismica, per tutti i tipi di intervento ad eccezione della manutenzione, in tutte le zone sismiche». Secondo lo stesso Autore da un lato il fatto che l'art. 29 della legge n. 241/1990 attribuisce alla disciplina della d.i.a. (oggi s.c.i.a.) e del silenzio assenso la qualifica di livello essenziale prestazionale e dall'altro lato la circostanza che la prescritta impossibilità di avvalersi di mezzi di semplificazione del procedimento amministrativo (artt. 19 e 20 della legge n. 241/1990 cit.), allorché si verta in tema di pubblica incolumità, ribadiscono l'implicita abrogazione dell'eccezione al principio fondamentale di munirsi di autorizzazione preventiva espressa rilasciata dall'Ufficio regionale del Genio Civile contenuta nell'art. 94 t. u. edilizia.

ficio tecnico regionale per i «progetti» e le «opere di modesta complessità strutturale» individuati dalla Giunta regionale, in base ad una procedura nella quale è prevista l'obbligatoria assunzione di un semplice parere da parte della Commissione sismica regionale. Tutto ciò avrebbe comportato una chiara violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in tema di governo del territorio e di protezione civile contenuti nell'art. 61 t. u. edilizia (secondo cui nei territori comunali nei quali lo Stato o la Regione abbia disposto interventi di consolidamento, l'esecuzione di opere e lavori diversi da quelli di ordinaria manutenzione è subordinata al rilascio della preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico regionale) e nell'art. 94 t. u. cit. (secondo cui nelle zone dichiarate sismiche non si può avviare alcun lavoro senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione).

Del resto, la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 182/2006 aveva già dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 105, comma 3, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005 n. 1 (Norme per il governo del territorio), nella parte in cui disponeva che si potessero cominciare lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione: in quest'ultima sentenza la Consulta, tra l'altro, rilevava anche come la legislazione statale fosse animata da un intento unificatore, ossia quello di una pressante e continua vigilanza sui rischi sismici delle costruzioni (14).

Collocandosi opportunamente nella stessa direzione, la sopraindicata sentenza n. 64/2013 della Corte costituzionale (15) sottolinea come, a fronte della

(14) La Regione Veneto, costituitasi in giudizio, ha sostenuto l'insussistenza della prospettata questione di legittimità costituzionale, sostenendo che la normativa statale — e, in particolare, l'art. 94 del t. u. edilizia — contiene una serie di riferimenti tecnici, ma non prevede i criteri necessari per individuare le tipologie di opere oggetto di deroga, soprattutto in relazione alle «opere di modesta complessità strutturale». Nelle zone sismiche è riservato allo Stato la competenza a delineare i criteri in base ai quali le Regioni devono individuare le zone a bassa sismicità. Tuttavia, secondo l'interpretazione della Regione Veneto, la genericità della normativa statale renderebbe di fatto indispensabile un intervento di dettaglio delle singole legislazioni regionali, nello spirito dell'esercizio di una potestà normativa concorrente: la disposizione censurata, quindi, non potrebbe in alcun modo ledere principi fondamentali statali in tema di governo del territorio o anche di protezione civile. Anche il richiamo alla sentenza n. 182 del 2006 della Corte costituzionale sarebbe, secondo la difesa regionale, del tutto improprio, perché in quella pronuncia si era in presenza di una normativa regionale assai diversa. Del resto, l'atto al quale la censurata legge regionale rimette la definizione dei casi di esclusione dalle autorizzazioni è provvedimento connotato da evidente carattere tecnico, come tale scevro da valutazioni di carattere meramente discrezionale, ed è un provvedimento redatto dalle competenti strutture della Regione e sottoposto al preventivo parere della Commissione sismica. La stessa Regione Veneto, inoltre, sostiene l'infondatezza della prospettata questione anche in relazione al comma 2 della normativa regionale, il quale contiene una disposizione transitoria che — al fine di eliminare possibili incertezze e disparità di trattamento — dispone l'immediata applicazione della nuova previsione anche ai procedimenti in corso: si tratterebbe, secondo la Regione, di una chiara applicazione del principio *tempus regit actum*, secondo il quale i procedimenti amministrativi pendenti vengono regolati dalla norma vigente seppure sopravvenuta durante l'iter procedurale, consentendo il realizzarsi di effetti sostanziali tempestivi in ordine a dinamiche non ancora esaurite.

(15) Corte cost., 12 aprile 2013 n. 64, cit., rileva come l'art. 2 della legge 2 febbraio 1974 n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche) regolava già gli interventi di consolidamento, prevedendo obbligatoriamente una preventiva autorizzazione dell'ufficio tecnico della Regione per tutte le attività che non fossero di manutenzione ordinaria o di rifinitura. Inoltre, l'art. 17 della stessa legge prevedeva che nelle zone sismiche

previsione di cui al citato art. 20 della legge n. 741/1981 (che consentiva alle Regioni di definire, con proprie leggi, uno snellimento delle procedure, con l'introduzione di controlli successivi e con possibilità di escludere l'autorizzazione preventiva di cui all'art. 18 della legge n. 64/1974 per l'inizio dei lavori), la materia in esame fosse stata completamente rivisitata dal Legislatore statale con i sopraindicati principi espressi negli artt. 61 e 94 t. u. edilizia: si tratta di principi già presenti nell'art. 18 della legge n. 64/1974 e trasfusi, senza significative innovazioni, nel testo del richiamato art. 94, attualmente vigente, il quale (come espressamente affermato nella sentenza n. 64 del 2013) «ha fatto venire meno — anche in mancanza di formale abrogazione — le possibilità di deroga di cui all'art. 20 della legge n. 741 del 1981» (16).

In verità, a tali conclusioni la Corte costituzionale era già giunta con la sentenza n. 182 del 2006, dopo la quale una serie di ulteriori pronunce della stessa Consulta (a partire dalla decisione n. 254 del 2010) si sono poste nel senso del consolidamento dell'unitarietà della disciplina statale nella materia in esame. In particolare, con la sentenza n. 312/2010 si è anche ribadita la natura di principio fondamentale in relazione al sopraindicato art. 94 e con la sentenza n. 201/2010 si è evidenziato come gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fossero riconducibili alla materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente (art. 117, comma 3, Cost.).

Nella stessa direzione si pone anche il recente d.-l. 6 giugno 2012 n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012 (17)), che all'art. 3, comma 6, ha previsto, per quanto riguarda le ricostruzioni e le riparazioni delle abitazioni private, una espressa deroga ad una serie di disposizioni, fra le quali il succitato art. 94 t. u. edilizia: significativamente tale deroga è stata dettata proprio con disposizione statale, a conferma della necessità del sopraindicato intervento unificatore (18).

chiunque intendeva procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, era tenuto a darne preavviso scritto al sindaco ed all'ufficio tecnico della regione o all'ufficio del genio civile, allegando il relativo progetto firmato da ingegnere, architetto o geometra iscritto all'albo. L'art. 18, poi, stabiliva che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si potevano iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta dell'ufficio tecnico della regione o dell'ufficio del genio civile.

(16) Così Corte cost., 12 aprile 2013 n. 64, cit., 4, che ricorda anche come già nella sentenza n. 182 del 2005 la stessa Consulta aveva affermato come il principio della previa autorizzazione scritta di cui all'art. 94 t. u. edilizia traesse il proprio fondamento dall'intento unificatore del Legislatore statale, il quale è chiaramente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che va ben oltre l'ambito della disciplina del territorio, per approdare a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in relazione alla quale spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.

(17) Il decreto legge indicato nel testo è stato, come è noto, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2012 n. 122.

(18) Corte cost., 12 aprile 2013 n. 64, cit., arriva alla conclusione che la sopraindicata legge della Regione Veneto si pone in netto contrasto rispetto al quadro legislativo e giurisprudenziale citato nel testo, poiché consente di derogare all'intero sistema di autorizzazioni, sia pure in relazione, come detto, ai progetti ed alle opere «di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità. Infatti, rileva opportunamente la Consulta che la

Bisogna, inoltre, sottolineare che le disposizioni della normativa antisismica si applicano a tutte le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, a nulla rilevando la natura dei materiali usati e delle strutture realizzate — a differenza della disciplina relativa alle opere in conglomerato cementizio armato — in quanto l'esigenza di maggior rigore nelle zone dichiarate sismiche rende ancor più necessari i controlli e le cautele prescritte, quando si impiegano elementi strutturali meno solidi e duraturi del cemento armato. Infatti, tali disposizioni, pur riguardando l'attività edificatoria, sono diverse — sotto il profilo della *ratio* e degli obiettivi perseguiti — da quelle in materia urbanistica (19).

2. *Le sanzioni in materia antisismica: le violazioni cc.dd. formali e quelle cc.dd. sostanziali.*

L'art. 95 t. u. cit. prevede, per le violazioni delle prescrizioni contenute nella normativa antisismica e nei relativi decreti interministeriali, la pena dell'ammenda da 206,58 a 10.329,14 euro: si tratta di una contravvenzione che può essere commessa da chiunque violi o concorra a violare l'obbligo del preavviso e del deposito dei progetti e degli allegati tecnici (20). Ne deriva che il reato configurato non è «proprio» di un singolo soggetto, ma può essere commesso anche dall'appaltatore dell'opera (21).

L'art. 97 t. u. cit., poi, obbliga il proprietario, il direttore dei lavori e l'appaltatore ad interrompere immediatamente i lavori qualora venga loro notificato il provvedimento motivato di sospensione.

Ulteriore specifico obbligo è previsto dall'art. 104 t. u. cit. che impone a chiunque abbia in corso una costruzione di farne denuncia entro quindici giorni dall'entrata in vigore del provvedimento di classificazione della relativa zona come sismica. Tale denuncia ha lo scopo di consentire all'ufficio tecnico competente di verificare se l'edificio in costruzione sia in regola con le prescrizioni dettate dalla legge antisismica.

Più in generale, la normativa antisismica prevede — come è noto — una serie di ipotesi contravvenzionali:

modestia delle costruzioni interessate dalla deroga — la cui valutazione, inoltre, è rimessa all'individuazione da parte della Giunta regionale — non incide in modo significativo sui termini del problema, in quanto sussiste comunque la lesione del principio fondamentale — contenuto nel menzionato art. 94 t. u. edilizia — della previa autorizzazione scritta per l'inizio dei lavori.

(19) Cass. pen., Sez. III, 17 aprile 2009 n. 16299 (ud. 24 febbraio), in questa *Rivista*, 2009, n. 3.

(20) Cass. pen., Sez. III, 8 marzo 2013 n. 10935 (ud. 22 gen. 2013), ha affermato che soggetto attivo del reato di cui all'art. 95 t. u. edilizia è anche il titolare della ditta chiamata ad eseguire opere edilizie in zone sismiche, in quanto destinatario diretto del divieto di esecuzione dei lavori in assenza dell'autorizzazione e in violazione delle prescrizioni tecniche contenute nei decreti ministeriali di cui al citato t. u. (artt. 52 e 83), considerato che le disposizioni dettate in tema di vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche, prevedendo un complesso sistema di cautele rivolto ad impedire l'esecuzione di opere non conformi alle norme tecniche, chiama proprio l'esecutore delle opere in questione ad osservare simili cautele.

(21) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 7 agosto 2003 n. 33558, V., in *Riv. pen.*, 2003, 12.

a) inizio dei lavori in una zona sismica senza aver dato il dovuto preavviso (art. 17 l. n. 64/1974, confluito nell'art. 93 t. u. cit.);

b) inizio dei lavori edili in una zona sismica, anche dopo aver dato il preavviso, prima del rilascio dell'autorizzazione *ex art.* 94 t. u. cit.;

c) omessa denuncia alla competente autorità di una costruzione entro i quindici giorni successivi al provvedimento di classificazione sismica della zona (art. 104 t. u. cit.);

d) realizzazione di lavori in zona sismica in violazione delle statuizioni contenute nei decreti interministeriali (artt. 1, 2 e 3 l. n. 64/1974 ora confluiti negli artt. 64 e 83 t. u. cit.);

e) prosecuzione dei lavori nonostante l'ordine di sospensione *ex art.* 97 t. u. cit.

È interessante notare che tra le succitate ipotesi di reato è stata elaborata (22) una distinzione fra violazioni cc.dd. formali (quelle di cui alle sopraindicate lett. *a*, *b* e *c*) e violazioni cc.dd. sostanziali (quelle di cui alla lett. *d*(23)): lo scopo di tale differenziazione è quella di consentire, per le sole violazioni sostanziali, l'applicabilità dell'art. 98 t. u. cit. che attribuisce al giudice il poterdovere di ordinare la demolizione nell'ipotesi di condanna (v. *infra* par. 4).

Non meno interessante è rilevare che la Suprema Corte, in relazione alle fattispecie incriminatrici oggi previste dagli artt. 52 e 53 e 83 t. u. (punite dal successivo art. 95), ha qualificato come violazioni sostanziali:

— la costruzione di opere murarie in zona sismica con l'utilizzo di mattoni forati, in violazione delle norme tecniche stabilite dal d.min. 3 marzo 1975 (24);

— la realizzazione di un manufatto in zona ad alta sismicità non solo in assenza di progetto e di relativa autorizzazione, ma anche in violazione dei requisiti e dispositivi tecnici diretti a prevenire la pericolosità (25);

— l'edificazione di un immobile con intelaiatura in cemento armato normale o precompresso, in acciaio e sistemi combinati dei predetti materiali, senza l'osservanza delle limitazioni di altezza di cui al d.min. 3 marzo 1975 (26);

— la realizzazione di un edificio composto da tre piani ed alto complessivamente 12,20 metri, in contrasto con le prescrizioni antisismiche legittimanti un'altezza massima di 7,65 metri per effetto delle dimensioni della strada (27);

— la sopraelevazione effettuata sul terrazzo di un immobile sia in violazione delle norme tecniche per le costruzioni sismiche di cui al d.min. 3 marzo 1975, sia in assenza della prescritta autorizzazione, della direzione tecnica qualificata e della preventiva denuncia all'autorità (28);

(22) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 17 novembre 1993, C., in *Cass. pen. mass.*, 1994, n. 196814.

(23) Bisogna rilevare che il reato di prosecuzione dei lavori nonostante l'ordine di sospensione *ex art.* 97 t. u. cit. si può considerare, a seconda dei casi, di tipo sostanziale o di tipo formale.

(24) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 6 ottobre 1982, C.

(25) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 12 gennaio 1983, C., in *Riv. pen.*, 1983, 910.

(26) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 2 luglio 1980, V., in *Riv. pen.*, 1981, 355.

(27) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 21 dicembre 1983, C., in *Giust. pen.*, 1985, II, 488, in *Riv. pen.*, 1984, 658.

(28) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 12 dicembre 1979, S., in *Cass. pen.*, 1981, 433; in *Riv. pen.*, 1980, 572.

— la realizzazione in zona sismica di un muro di sostegno di altezza inferiore a tre metri (29);

— la realizzazione, senza il necessario provvedimento autorizzatorio, di una costruzione irregolare per la quale era poi intervenuta una successiva sanatoria (30);

— la trasformazione di un preesistente manufatto situato in zona sismica (31);

— la costruzione di vani abusivi nel sottotetto di un edificio (32).

La distinzione tra reati formali e sostanziali — secondo un particolare orientamento più avanti specificato — sarebbe importante anche ai fini della natura giuridica dei reati stessi, in quanto le contravvenzioni cc.dd. formali sarebbero da qualificare come reati istantanei con effetti permanenti, con la conseguenza che l'omissione degli adempimenti richiesti prima dell'esecuzione delle opere determinerebbe la consumazione dei reati formali in esame e l'inizio del decorso del termine di prescrizione (33); invece, le sole contravvenzioni cc. dd. sostanziali avrebbero natura di reati permanenti e la permanenza cesserebbe con la cessazione dei lavori di costruzione, qualsiasi ne sia la causa (34).

Tuttavia, mentre è pacifico che il reato consistente nell'esecuzione in difformità dalle norme tecniche sull'edilizia in zone sismiche ha natura di reato permanente, con la conseguenza della cessazione della permanenza con il completamento dei lavori di costruzione del manufatto, invece non è affatto pacifico che i reati consistenti nell'omissione della presentazione della denuncia dei lavori e dell'avviso di inizio dei lavori stessi, abbiano natura di reati istantanei (v. *infra*) (35).

(29) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 6 luglio 1992, D., in *Mass. Cass. pen.*, 1992, 30.

(30) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 2 ottobre 1981, C., in *Cass. pen.*, 1984, 981; in *Riv. pen.*, 1982, 726.

(31) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 11 gennaio 1984, M., in *Riv. pen.*, 1984, 1978.

(32) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 31 ottobre 1980, A., in *Riv. pen.*, 1981, 351; Cass. pen., Sez. III, 3 ottobre 1980, I., in *Riv. pen.*, 1981, 493.

(33) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 5 ottobre 2006 n. 33469 (ud. 15 giugno 2006), O., in *www.italgiure.giustizia.it*. Inoltre, cfr. Cass. pen., Sez. III, 29 gennaio 2004 n. 3351, C., in *Cass. pen.*, 2006, 1106: i reati di cui agli artt. 93, 94 e 95 t. u. n. 380/01, previsti per le costruzioni in zone sismiche e relativi all'omissione della presentazione della denuncia dei lavori e dell'avviso di inizio lavori, che hanno sostituito i precedenti artt. 17, 18 e 20 l. 2 febbraio 1974 n. 64, hanno natura di reati istantanei, che si consumano con l'omissione degli adempimenti richiesti prima dell'esecuzione delle opere. Nello stesso senso cfr. Cass. pen., Sez. III, 10 novembre 1999 n. 3505 (dep. 30 dicembre 1999), in *C.E.D. Cass.*, n. 216382. Afferma Cass. pen., Sez. III, 19 marzo 1999 n. 7873 (dep. 18 giugno 1999), in *C.E.D. Cass.*, n. 214501, che nell'applicazione della disciplina antisismica, costituiscono reato permanente non solo le omissioni penalmente sanzionate concernenti le cc. dd. prescrizioni tecniche, nelle quali la permanenza non cessa con l'esaurimento dell'attività edilizia, ma anche quelle riguardanti adempimenti relativi al controllo dell'attività costruttiva, come l'avviso dell'esecuzione dei lavori e la presentazione del relativo progetto al sindaco e all'ufficio tecnico della Regione, prescritto dall'art. 17 l. 2 febbraio 1974 n. 64. Ed invero, la condotta omissiva si protrae, determinando la permanenza del reato, finché l'obbligo non si estingue perché l'adempimento di esso è divenuto definitivamente impossibile per ragioni di diritto, come la prescrizione, o di fatto, ad esempio perché diventato inutile essendosene esaurita la finalità.

(34) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 5 ottobre 2006 n. 33469 (ud. 15 giugno 2006), Osso, in *www.italgiure.giustizia.it*; Cass., Sez. Un., 14 luglio 1999 n. 18, L., in *Foro it.*, 73 ss.

(35) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 7 novembre 2008 n. 41854 (ud. 8 ottobre 2008), in *www.lexambiente.it*. Anche Cass. pen., Sez. III, 7 novembre 2008 n. 41858 (ud. 8 ottobre 2008), *ivi*, ha

Si è già precisato che l'art. 95 t. u. sanziona con la pena dell'ammenda la violazione delle prescrizioni tecniche contenute oltre che nella legge anche nei decreti interministeriali di cui all'art. 83 t. u. È bene accennare al fatto che da ciò è scaturita la questione di legittimità costituzionale relativa alla compatibilità di tale sistema di predisposizione di precetti penali con gli artt. 76 e 72 Cost. (36).

Tuttavia, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile tale questione perché il d.min. 3 marzo 1975 n. 39, come gli altri decreti dello stesso genere, non hanno valore di legge ordinaria: conseguentemente, le disposizioni in esse contenute non ricadono sotto gli artt. 76 e 72 della Cost., ma sono soggette solo al regime degli atti amministrativi. Il Giudice delle leggi ha, altresì, precisato che vi è stato da parte del legislatore il riconoscimento di una potestà regolamentare «di natura del tutto particolare, correlativa ad esigenze pratiche di esecuzione e sviluppo delle costruzioni e alle necessità di adeguare ed armonizzare i criteri generali a diverse mutevoli situazioni ambientali, da individuarsi caso per caso secondo concrete esigenze tecniche che solo gli organi amministrativi qualificati sono in grado di poter fissare nel tempo e nello spazio» (37).

3. *Ambito di operatività: il problema dell'individuazione dei destinatari della normativa antisismica.*

È senza dubbio meritevole di accoglimento l'indirizzo secondo cui le disposizioni relative alla disciplina antisismica hanno una portata più ampia di quelle relative alle opere in conglomerato cementizio armato, in quanto pongono norme che, coerentemente alle esigenze di più rigorosa tutela dell'incolumità pubblica nelle zone dichiarate sismiche, si applicano omnicomprensivamente a «tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità» (art. 83 t. u. 380/01), a nulla rilevando la natura dei materiali impiegati dalle relative strutture. Anzi, come detto, proprio l'impiego di elementi strutturali meno solidi e duraturi rende ancor più necessari i controlli e le cautele prescritte ai fini preventivi in questione: così, anche le opere realizzate con

ribadito che in materia di normativa antisismica, le contravvenzioni di omesso preavviso d'inizio attività e di inizio lavori senza preventiva autorizzazione sono reati istantanei, che si consumano nel luogo e nel momento in cui il soggetto inizi l'attività di edificazione in carenza dei previsti adempimenti o dell'autorizzazione suddetta. Il rilascio di un'autorizzazione successiva all'esecuzione dei lavori non può influire sulla sussistenza del reato, definitivamente esaurito nella sua ontologia.

(36) È opportuno ricordare che la questione di legittimità costituzionale per eccesso di delega dell'intero d.min. 3 marzo 1975 n. 39 è stata sollevata da Pret. Messina, 21 maggio 1975, in *Giur. cost.*, 1975, 2306.

(37) In questi termini Corte cost., 20 maggio 1976 n. 125, in *Giust. pen.*, 1976, I, 232; in *Foro it.*, 1976, I, 2550; in *Giur. cost.*, 1976, I, 898; in *Giur. cost.*, 1976, III, 296. Nello stesso senso si colloca la Corte di Cassazione secondo cui è da escludere che la l. n. 64/1974 possa essere qualificata come norma penale in bianco «in quanto prevede una analitica regolamentazione tecnica delle costruzioni antisismiche, impartendo precise direttive di tutela agli organi amministrativi competenti ad emettere i decreti di attuazione»: cfr. Cass. pen., Sez. III, 30 gennaio 1984, N., in *Riv. pen.*, 1984, 1079; Cass. pen., Sez. III, 6 luglio 2001 n. 2181, A.

strutture in legno, quando siano effettuate in una zona dichiarata sismica, sono assoggettate alle prescrizioni della normativa antisismica (38).

Pure le dimensioni dell'opera realizzata sono irrilevanti ai fini della sussistenza dei reati relativi sia all'inizio dei lavori senza la preventiva autorizzazione degli uffici tecnici preposti sia alla violazione delle prescrizioni tecniche contenute nei decreti interministeriali di cui ai citati artt. 94 e 95 (39). In particolare, deve ritenersi che anche la costruzione di una struttura di piccole dimensioni, purché costituente manufatto in muratura, ancorché soggetta dal punto di vista della disciplina urbanistica alla sola autorizzazione, debba essere preventivamente denunciata al competente ufficio tecnico regionale, così come sono soggetti a tale preavviso anche i lavori di ristrutturazione (40).

Si deve, inoltre, ritenere che nell'ambito del territorio assoggettato alle disposizioni per le costruzioni in zone sismiche, non sia consentito all'interprete operare distinzioni, comunque motivate, nell'ambito del territorio stesso, per farne discendere l'esistenza di zone di franchigia e di inapplicabilità della legge (41): anche l'esecuzione di una struttura intelaiata, in sopraelevazione a un fabbricato, è soggetta, nelle zone sismiche, ad autorizzazione del competente ufficio tecnico della Regione, con la conseguenza che l'esecuzione di siffatti lavori in difetto di autorizzazione rientra nelle sanzioni previste dall'art. 95 t. u. cit. (42).

Analoga soluzione deve essere adottata nel caso di prefabbricato in lamiera situato all'interno di una proprietà privata: infatti, esso può arrecare offesa alla pubblica incolumità per gli effetti delle azioni sismiche, poiché in tale concetto rientra pure il possibile danno al singolo individuo e, quindi, allo stesso proprietario del manufatto (43). Anche le attività di sbancamento, riporto e livellamento del terreno di rilevante vastità, senza la preventiva autorizzazione dell'organo competente, devono considerarsi ipotesi criminose (44).

Pure gli immobili di carattere monumentale o aventi, comunque, interesse archeologico, storico o artistico, siano essi pubblici o privati, siti in zona si-

(38) Cass. pen., Sez. III, 23 marzo 2006 n. 10205 (ud. 18 gennaio 2006), S., in *www.ambienteditto.it*. Cfr., inoltre, Cass. pen., Sez. III, 27 aprile 2004, C.; Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 2002, B., in *C.E.D. Cass.*, n. 222254; Cass. pen., Sez. III, 26 settembre 2001, T., in *C.E.D. Cass.*, n. 220269.

(39) Cass. pen., Sez. III, 2 febbraio 2006 n. 4317 (ud. 20 dicembre 2005), S., in *www.ambienteditto.it*; Cass. pen., Sez. III, 22 ottobre 1984 n. 648, in *C.E.D. Cass.*, n. 167501: in tale ipotesi si trattava di opere di modestissima entità.

(40) Cass. pen., Sez. III, 2 febbraio 2006 n. 4317 (ud. 20 dicembre 2005), S., in *www.ambienteditto.it*.

(41) Cass. pen., Sez. III, 29 settembre 1990 n. 11434, in *C.E.D. Cass.*, n. 146477.

(42) Cass. pen., Sez. III, 23 febbraio 1990, M., in *Riv. pen.*, 1991, 49; Cass. pen., Sez. III, 23 febbraio 1980 n. 4468, in *C.E.D. Cass.*, n. 183876.

(43) Cass. pen., Sez. III, 17 marzo 1986, in *Riv. pen.*, 1987, 829; Cass. pen., Sez. III, 20 giugno 1985, De Simone, in *Riv. pen.*, 1986, 829; Cass. pen., Sez. III, 17 marzo 1986 n. 8221, in *C.E.D. Cass.*, n. 173564.

(44) Cass. pen., Sez. III, 1 aprile 1976, Cipolla, in *Giust. pen.*, 1977, II, 160; in *Cass. pen.*, 1977, 1340; in questa *Rivista*, 1978, I, 673. Si è affermato che costituisce reato anche l'esecuzione di lavori edilizi in un Comune ricompreso tra quelli ammessi al consolidamento dell'abitato in forza della l. 9 luglio 1908 n. 455 (nella specie, il Comune di Gela), senza la preventiva autorizzazione dell'ufficio tecnico della Regione: Cass. pen., Sez. III, L., in *Riv. pen.*, 1982, 89.

sismica, sono soggetti, oltre che al d. lgs. n. 42/2004 (c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio), anche alle disposizioni antisismiche.

Invece, si è escluso che costituissero reato la condotta di un soggetto che in zona sismica non aveva osservato gli adempimenti di cui alla normativa antisismica prima di compiere opere di semplice manutenzione ordinaria su un edificio già esistente (45). Infatti, le disposizioni della normativa antisismica hanno tutte un comune denominatore che ne giustifica il rispetto e l'attuazione: tendono, infatti, a salvaguardare la pubblica incolumità nelle zone particolarmente soggette a fenomeni sismici. Conseguentemente, gli adempimenti burocratici e le particolari tecniche costruttive che esse prescrivono non sono dovuti, allorché le opere non interessino la pubblica incolumità, come — appunto — nella manutenzione ordinaria del patrimonio edilizio già esistente (46). Deve giungersi ad analoghe conclusioni pure nell'ipotesi di integrale demolizione di un manufatto situato in zona sismica (47) e nell'ipotesi di comportamento non finalizzato alla realizzazione o alla modificazione di strutture edilizie, ma esclusivamente al riattamento del terreno per consentirvi il più agevole accesso e la sosta degli autoveicoli senza la creazione di una qualsivoglia opera muraria (48).

Per quanto riguarda, poi, i terreni franosi situati nell'ambito di zone sismiche, va detto che è previsto un divieto assoluto di costruire edifici. Tuttavia, nei terreni non soggetti a frane è tecnicamente consentito costruire, ma i lavori non possono essere iniziati senza la preventiva autorizzazione dell'ufficio tecnico della Regione, giacché soltanto questo ufficio può accertare sia la conformità delle costruzioni alle norme tecniche previste nella disciplina antisismica, sia la natura del terreno (49).

Un'ulteriore fattispecie incriminatrice è prevista — come detto — dall'art. 104 t. u. cit., secondo cui, entro quindici giorni dall'entrata in vigore del provvedimento di classificazione sismica della relativa zona, chiunque abbia in corso una costruzione deve farne denuncia agli uffici tecnici competenti, prevedendosi che, in caso di violazione, si applichino le sanzioni previste dalla medesima legge al titolo III, nel quale risulta collocata la disposizione sanzionatoria di cui all'art. 95 t. u. cit.

Il soggetto obbligato (alla denuncia prevista dall'art. 104 t.u.) deve essere individuato in colui il quale, ottenuto il permesso di costruire, «sia in grado di dare inizio ai lavori» (50).

(45) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 10 ottobre 1981, F., in *Cass. pen.*, 1983, 975, con nota di MATERIA.

(46) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 10 luglio 1981 n. 10188, in *C.E.D. Cass.*, n. 146477.

(47) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 10 aprile 1987, R., in *Riv. pen.*, 1988, 302.

(48) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 6 ottobre 1994 n. 11414, in *C.E.D. Cass.*, n. 199935. Secondo Cass. pen., Sez. III, 7 ottobre 1986 n. 13132, in *C.E.D. Cass.*, n. 174373, anche nell'ambito delle zone di «bassa sismicità» non è necessario ottenere la autorizzazione dei competenti organi amministrativi prima di dare inizio ai lavori. Tuttavia, l'esenzione è limitata all'autorizzazione per cui resta l'obbligo di presentare all'ufficio tecnico regionale la documentazione prescritta dalla legge per il controllo della realizzabilità della costruzione immobiliare e la vigilanza sulla sua esecuzione.

(49) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 3 aprile 1981 n. 5984, in *C.E.D. Cass.*, n. 149397.

(50) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 25 novembre 1986, in *Riv. pen.*, 1987, 1120.

Invece, in relazione al problema dell'individuazione del *dies a quo* del termine di quindici giorni per fare denuncia, deve ritenersi che i decreti di aggiornamento degli elenchi entrano in vigore immediatamente, senza tener conto dell'istituto della *vacatio legis*, che non trova applicazione per i decreti ministeriali, i quali costituiscono espressione della potestà regolamentare dei ministri e sono tipici atti amministrativi dotati, per loro specifico attributo, del carattere di immediata esecutorietà (51).

Quindi, il termine di quindici giorni per la presentazione della denuncia delle costruzioni in corso, previsto dall'art. 104, comma 1, t. u. cit. decorre dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dei decreti ministeriali ex art. 3, comma 2, l. n. 64/1974 convogliato nell'art. 83 t. u. cit. (52).

Altra ipotesi di reato deve ravvisarsi nella violazione dell'ordine di sospensione dei lavori che l'ingegnere capo dell'ufficio tecnico della Regione può impartire (ex art. 22 l. n. 64/1974 confluito nell'art. 97 t.u.) con decreto motivato, al proprietario nonché al direttore o appaltatore ed esecutore delle opere.

Bisogna rilevare che in relazione a tale ipotesi la Cassazione ha ritenuto applicabile la norma sanzionatoria generale prevista dall'art. 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell'autorità legalmente dati per ragioni di giustizia o di sicurezza, punita con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda), anziché quella speciale di cui all'art. 20 l. cit. (confluito nell'art. 94 t. u. n. 380/01), che prevede la sola pena dell'ammenda, ravvisando il fondamento di tale convincimento nel fatto che il provvedimento di sospensione dei lavori sia strumentale rispetto all'accertamento della sussistenza del reato da parte dell'autorità giudiziaria e al provvedimento consequenziale di demolizione delle opere abusivamente costruite (53). Tuttavia, ad avviso di chi scrive, depongono in senso contrario evidenti esigenze di rispetto del principio di legalità sotto il delicato profilo della tassatività (*nullum crimen nulla poena sine praevia lege scripta et stricta*)

Deve, poi, ritenersi possibile il concorso tra le varie fattispecie criminose previste dalla normativa in esame qualora l'autore della costruzione violi più prescrizioni della succitata legge (54), precisando che le violazioni formali e sostanziali della legge antisismica, poiché hanno una propria oggettività giuridica, devono esser contestate in modo specifico nei capi di imputazione, secondo le regole processuali ed a garanzia dei diritti della difesa.

Laddove, quindi, si contesti una violazione formale, come quella relativa alla mancata presentazione dei progetti, la condanna non può riguardare anche le carenze tecnico-strutturali dell'opera, costituendo quest'ultima fatto diverso e non necessariamente correlabile al primo.

Le violazioni antisismiche, inoltre, concorrono anche con quelle urbanistiche per la diversità dell'obiettivo delle predette normative (55).

Pertanto, nel caso di costruzioni edilizie in violazione della normativa urbanistica ordinaria, qualora ricorrano ipotesi di contravvenzioni antisismiche, queste vanno contestate in aggiunta ai reati edilizi.

(51) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 23 ottobre 1984, M., in *Cass. pen.*, 1985, II, 424.

(52) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 14 maggio 1984, G., in *Riv. pen.*, 1985, 587.

(53) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 22 novembre 1973, B., in *Cass. pen.*, 1975, 999.

(54) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 2 dicembre 1983, B.

(55) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 5 febbraio 1986 n. 3993, D.

Non può sottacersi il fatto che l'individuazione dei destinatari del precetto e della sanzione di cui all'art. 95 t. u. è resa difficile dall'espressione «chiunque» utilizzata in tale norma, soprattutto poi relativamente ai reati urbanistici commessi in zona sismica, ove più persone con diversi ruoli sono coinvolte nelle relative attività preparatorie ed esecutive.

Va, quindi, individuato nella persona del committente il soggetto obbligato a richiedere l'autorizzazione alla esecuzione di opere in zona sismica con sistemi diversi da quelli in muratura o con ossatura portante in cemento armato (56).

Invece, il proprietario delle opere è responsabile del reato di omessa presentazione al competente ufficio del progetto della costruzione, anche se egli abbia incaricato altra persona, in quanto, quale destinatario della predetta normativa, ha l'obbligo di accertarsi dell'avvenuta effettuazione di tale adempimento (57).

Per quanto riguarda, poi, l'individuazione delle responsabilità delle imprese (58) o degli enti ad organizzazione complessa e differenziata in ordine all'adempimento degli obblighi previsti dalla legge antisismica, bisogna far riferimento a specifiche competenze previste da norme e regolamenti.

Risponde, pertanto, del reato di omessa denuncia dei lavori in corso *ex artt.* 95 e 104 t. u. n. 380/01 non il Presidente dell'Ente, ma «i preposti alle unità organiche competenti» (59).

Anche il singolo condomino, quale titolare delle opere realizzate, può essere responsabile del reato *ex art.* 93 t. u. cit. dal momento che su ciascun condomino grava l'obbligo di denuncia all'ufficio tecnico regionale per la parte di

(56) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 27 gennaio 2000 n. 887, in *C.E.D. Cass.*, n. 215602: la contravvenzione di cui agli artt. 17, 18 e 20 l. 2 febbraio 1974 n. 64 può essere commessa da chiunque violi o concorra a violare l'obbligo imposto del preavviso e del deposito dei progetti e degli allegati tecnici, sicché, pur non trattandosi di un reato proprio del proprietario, la configurazione giuridica dello stesso può essere inquadrata in quelli a soggettività ristretta, giacché, oltre che da questi, può esser commesso dal committente, dal titolare della concessione edilizia ed, in genere, da chi ha la disponibilità dell'immobile o dell'area su cui esso sorge, nonché da quei soggetti che esplicano attività tecnica ed hanno iniziato la costruzione senza accertarsi degli intervenuti adempimenti. Pertanto, la Corte ha escluso la responsabilità di soggetti che avevano svolto funzioni, nell'ambito di procedimenti amministrativi, propedeutiche all'attività edificatoria, quali il segretario comunale chiamato ad esprimere il parere obbligatorio in merito alla delibera di aggiudicazione dei lavori all'esito della gara di appalto. Nello stesso senso cfr. Cass. pen., Sez. III, 24 gennaio 1994, A.

(57) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 11 febbraio 1986, F., in *Riv. pen.*, 1987, 266.

(58) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 6 giugno 2003 n. 33558, in *Riv. pen.*, 2004, 574: il titolare dell'impresa appaltatrice dei lavori risponde della contravvenzione di cui agli artt. 17, 18 e 20 l. 2 febbraio 1974 n. 64, atteso che tale ipotesi di reato può essere commessa da chiunque violi o concorra a violare l'obbligo del preavviso e del deposito dei progetti e degli allegati tecnici delle opere da realizzare in zona sismica. Inoltre, afferma Cass. pen., Sez. III, 27 gennaio 2004 n. 2640, in *C.E.D. Cass.*, n. 22756, che in tema di costruzioni in zone sismiche, il direttore dei lavori, mentre non è penalmente responsabile del reato di cui all'art. 17 l. 2 febbraio 1974 n. 64, per l'omessa comunicazione-denuncia dei lavori, è tra i soggetti destinatari del divieto di esecuzione dei lavori in difetto della preventiva autorizzazione in virtù della posizione di controllo ad esso affidata su costruzioni potenzialmente lesive della pubblica incolumità.

(59) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 9 settembre 1986, Carraio, in *Rep. gen. ann.*, 1987, voce *Sport*, n. 23.

sua proprietà esclusiva, potendo, altresì, non coincidere la figura del titolare delle opere con quello del permesso edilizio (60).

È opportuno ricordare che, come i reati in materia di conglomerato cementizio, anche quelli in materia sismica (61) non vengono estinti dal permesso edilizio in sanatoria *ex artt.* 36 e 45 t. u. n. 380/01. Invece, il c.d. condono edilizio produce effetti estintivi nei confronti dei reati relativi alle violazioni della normativa antisismica (62).

4. *L'ordine di demolizione previsto dalla normativa antisismica: in particolare, il rapporto tra il potere di intervento dell'autorità amministrativa e quello dell'autorità giudiziaria.*

Il giudice, nell'emettere sentenza o decreto penale di condanna, deve ordinare l'abbattimento delle opere edilizie o parti di esse costruite in difformità dalla normativa antisismica o dai decreti interministeriali di cui agli artt. 53 e 83 t. u. cit. (63).

(60) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 6 dicembre 1985, M., in *Cass. pen.*, 1987, 1227, in *Giust. pen.*, 1986, II, 582. Riguardo, invece, alla violazione dell'art. 104 t. u. è — come detto in precedenza nel testo — il titolare del permesso di costruire ad essere individuato come destinatario dell'obbligo in esame e, conseguentemente, come responsabile dell'eventuale violazione: cfr. Cass. pen., Sez. III, 25 novembre 1986, in *Riv. pen.*, 1987, 1120.

(61) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 23 marzo 2006 n. 10205 (ud. 18 gennaio 2000), S., in www.ambientediritto.it; Cass. pen., Sez. III, 10 giugno 2005 n. 21978, C., in *Guida dir.*, 101; Cass. pen., Sez. III, 20 maggio 2005 n. 19256, C., in *Riv. pen.*, 848. Anche secondo Cass. pen., Sez. III, 22 aprile 2004 n. 23287, in *Cass. pen.*, 2005, 2055, in caso di rilascio del provvedimento in sanatoria secondo il combinato disposto degli artt. 13 e 22 l. 28 febbraio 1985 — sostanzialmente riprodotti nelle vigenti disposizioni di cui agli artt. 35 e 46 t. u. 380/01 — possono essere estinti solo i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche, e tra questi non possono essere ricompresi quelli concernenti le costruzioni in zone sismiche previsti dalla l. 2 febbraio 1974 n. 64, in quanto hanno un'oggettività giuridica diversa rispetto a quella delle previsioni relative all'assetto del territorio. In senso conforme Cass. pen., Sez. III, 16 aprile 2003 n. 24853 (dep. 9 giugno 2003), in *C.E.D. Cass.*, n. 225316. Anche secondo Cass. pen., Sez. III, 4 maggio 1999 n. 7764, in *Cass. pen.*, 2000, 1404, la sanatoria disciplinata dall'art. 22 l. 28 febbraio 1985 n. 47 concerne soltanto i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche, e nella nozione di norme urbanistiche non rientra la l. 2 febbraio 1974 n. 64, la quale prevede la disciplina per le costruzioni da eseguirsi nelle zone sismiche. Quest'ultima disciplina ha, infatti, un'oggettività diversa da quella attinente all'assetto del territorio sotto il profilo edilizio.

(62) Cass., Sez. Un., 12 ottobre 1993, P., in *Cass. pen.*, 1995, 837, con nota di POLESELLO, *Conferme e perplessità in materia di reati edilizi, di condono e di licenza di abilitazione*. Anche secondo Cass. pen., Sez. III, 13 ottobre 1998 n. 12970 (dep. 11 dicembre 1998), in *C.E.D. Cass.*, n. 212297, la speciale causa estintiva stabilita dal capo IV della l. n. 47/1985, come integrata e richiamata dalle l. n. 724/1994, n. 662/1996 e n. 449/1997, consegue, anche in tema di violazione alla normativa antisismica, alla presentazione tempestiva dell'istanza di condono e al versamento integrale dell'oblazione dovuta e ritenuta congrua dal Sindaco per la sanatoria di qualsiasi abuso edilizio, assentibile con concessione o autorizzazione, purché non sia insanabile *ex art.* 33 l. n. 47/1985 e purché compreso nei parametri temporali, soggettivi, volumetrici e specifici, stabiliti dalle citate normative.

(63) In merito si rinvia ad ANTONUCCI, *Manuale di diritto urbanistico*, Napoli, 2004; ASSINI, *Codice dell'urbanistica e dell'edilizia*, Padova, 1996; ASSINI, MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997; CARINGELLA, DE MARZO, *L'attività edilizia nel testo unico. Concessione, denuncia di inizio attività, certificato di agibilità*. Commentario, Milano, 2006;

Il legislatore ha anche previsto che il giudice può impartire le necessarie prescrizioni affinché siano eliminate le difformità delle opere abusive, fissando un termine per tale adempimento: l'inottemperanza a tale ordine consente all'ufficio tecnico regionale, a norma dell'art. 99 t. u. cit., di provvedere all'adempimento coattivo, con l'assistenza della forza pubblica e a spese dell'interessato.

Qualora per il reato contravvenzionale previsto dalla normativa antisismica non siano intervenuti una sentenza o un decreto penale di condanna, bensì una sentenza di estinzione del reato per una qualsiasi causa, il potere di cui all'art. 98 t. u. cit. di ordinare la demolizione delle opere abusive spetta al presidente della Giunta regionale (art. 100 t. u. cit.) (64).

È necessario individuare l'esatto rapporto che sussiste tra il potere di intervento dell'autorità giudiziaria e quello dell'autorità amministrativa.

Deve ritenersi che la competenza attribuita al giudice penale dall'ultimo comma dell'art. 98 t. u. cit. di ordinare con la sentenza o con il decreto penale di condanna la demolizione delle opere irregolari o l'adeguamento delle stesse fissando il relativo termine, è assoluta ed inderogabile e costituisce un potere-dovere dell'autorità giudiziaria (65). Comunque, l'ordine di demolizione consegue non ad ogni condanna per contravvenzione antisismica, ma soltanto alle violazioni di specifiche disposizioni tecniche, dalle quali possa derivare un concreto pericolo per l'incolumità pubblica (66).

Invece, nel caso di violazioni formali applicabili anche alle suddette costruzioni, e cioè nel caso di violazioni delle disposizioni che prevedono la necessità del preavviso di inizio dei lavori e del deposito del progetto, il giudice non deve ordinare la demolizione. Pertanto, tale potere-dovere sussiste soltanto con rife-

D'ANGELO G., *Diritto dell'edilizia e dell'urbanistica*, Padova, 2003; DI NICOLA, *Opere edilizie. Schede tecnico-procedurali per 350 tipi di intervento*, Rimini, 2006; LAURICELLA, MARABINI, *Il permesso di costruire*, Padova, 2004; LEQUAGLIE, MIGUIDI (a cura di), *Il nuovo Testo Unico dell'edilizia*, Rimini, 2003 e 2005; MONACO (a cura di), *Il nuovo testo unico in materia di edilizia*, Napoli, 2003; MONACO, PALMA, SALTELLI, *Il nuovo testo unico in materia edilizia*, Roma, 2004; SALVIA, TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 1998 e 2002; SANDULLI M.A. (a cura di), *Testo unico sull'edilizia*, Milano, 2004; TURCO LIVERI, *Guida pratica di edilizia e urbanistica*, Milano, 2006.

(64) Cass. pen., Sez. III, 24 gennaio 2000 n. 6076, M., in *Cass. pen.*, 2001, 3524 s., afferma che, in materia di costruzioni edilizie in zone sismiche, la competenza ad emettere l'ordine di demolizione delle opere abusive ovvero ad impartire le prescrizioni necessarie a renderle conformi alla l. n. 64/1974, in seguito all'estinzione del reato per qualsiasi causa, viene esercitata dal presidente della Giunta regionale, al quale deve essere trasmessa la sentenza tramite l'ufficio tecnico della Regione o l'ufficio del Genio civile competente a norma degli artt. 25 e 26. Inoltre, per l'equiparazione, ai fini della determinazione della competenza presidenziale, dell'ordine di demolizione parziale a quello di demolizione totale cfr. *Cass. pen.*, Sez. III, 6 marzo 1984, C., in *Giust. pen.*, 1985, III, 213.

(65) Cfr. *Cass. pen.*, Sez. III, 16 gennaio 1984, B., in *Giust. pen.*, 1984, II, 707.

(66) A. CROSETTI, *La normativa antisismica*, cit. 273, rileva che la distinzione tra pericolo presunto o astratto e pericolo effettivo o concreto individuata dalla dottrina penalistica, oggi ha trovato la sua sintesi in una nozione più ampia di «pericolo comune», incentrata sul pericolo concreto di un pericolo presunto, mediando così tra due succitate figure. In merito G. SANMARCO, *Incolunità pubblica, (Reati contro la)* in *Enc. dir.*, Milano, 1971, XXI, 35, ha precisato che «ogni possibilità è possibilità di un fenomeno determinato. Per conseguenza, ogni pericolo è la possibilità di un danno determinato, di un determinato risultato dannoso, è pericolo concreto e non esiste un pericolo astratto, come pericolo di un danno indeterminato, di un qualsiasi risultato dannoso».

rimento alle violazioni sostanziali, ovvero per la inosservanza delle norme tecniche, e non anche per le violazioni meramente formali (67).

Inoltre, il trasferimento di tale potere-dovere all'autorità amministrativa deve reputarsi consentito unicamente nell'ipotesi di sentenza di estinzione del reato per una qualsiasi causa (morte dell'imputato, amnistia, prescrizione, ecc.) (68).

In passato l'ordine di demolizione in esame è stato qualificato dalla giurisprudenza come pena accessoria atipica, con la conseguenza che, qualora il giudice di primo grado ne avesse ommesso l'applicazione, ad essa non poteva provvedere d'ufficio il giudice d'appello se non era intervenuta impugnazione da parte del p.m., in quanto ciò avrebbe comportato un insanabile contrasto con due principi basilari del processo penale: il principio devolutivo e quello del divieto della *reformatio in peius*.

Quest'orientamento è stato sottoposto ad un'attenta revisione critica: infatti, l'attuale indirizzo giurisprudenziale è nel senso di qualificare come misura amministrativa e non come pena accessoria atipica sia l'ordine di demolizione sia quello di modificazione della costruzione irregolare.

Tale orientamento, ad avviso di chi scrive, merita di essere condiviso in considerazione dell'interesse pubblico alla rimozione del pericolo determinato dalle costruzioni abusive (69).

Altra importante questione è quella relativa alla sussistenza o meno in capo al giudice di un ambito di discrezionalità nel disporre l'ordine di demolizione.

(67) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 19 dicembre 2003 n. 48685 (ud. 28 ottobre 2003), M., in *Riv. pen.*, 2004, 1248.

(68) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 24 gennaio 2000 n. 6076, M., in *Cass. pen.*, 2001, 3524 s. Secondo Cass. pen., Sez. III, 13 febbraio 2002 n. 5674, in *C.E.D. Cass.*, n. 221162, in caso di realizzazione di opere edilizie in difformità dalle norme previste dalla l. 2 febbraio 1974 n. 64 (normativa sulle costruzioni antisismiche), o dalle fonti integrative da queste previste, la esecuzione della sanzione amministrativa della demolizione disposta dal giudice con la sentenza di condanna compete all'ufficio tecnico della Regione. La Corte ha nella specie chiarito che non vi può essere una equiparazione con la disciplina del diverso ordine di demolizione di cui all'art. 7 l. 28 febbraio 1985 n. 47, la cui esecuzione spetta all'autorità giudiziaria, atteso che il generale principio per il quale la esecuzione dei provvedimenti adottati dal giudice, pure se applicativi di sanzioni amministrative, deve ritenersi demandata all'autorità giudiziaria, ai sensi degli artt. 655 ss. c.p.p., opera solo laddove la legge non disponga altrimenti in modo espresso, come nell'ipotesi di cui all'art. 24 l. n. 64/1974.

(69) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 31 ottobre 1984, P., in *Cass. pen.*, 1986, 1169. Cfr., inoltre, Cass. pen., Sez. III, 29 ottobre 1991, S., in *Mass. cass. pen.*, 1991, secondo cui la misura ripristinatoria prevista di cui all'art. 1-sexies l. n. 431/1985 (v. ora d. lgs. n. 42/2004), analogamente a quella prevista dall'art. 23 l. n. 64/1974 in materia di edilizia antisismica e dall'art. 7 l. n. 47/1985 (v. ora art. 31, ult. comma, t. u. 380/01), ha natura di sanzione amministrativa inquadrabile tra le misure amministrative di ripristino conseguenti a condanna penale. Anche secondo Cass. pen., Sez. III, 19 novembre 1992, B., in *Mass. Cass. pen.*, 1993, 58, in materia antisismica l'ordine di adeguamento del fabbricato alle prescrizioni normative è sanzione di carattere amministrativo consequenziale alla condanna, per la cui applicazione non occorre alcuna contestazione. Ha fugato definitivamente ogni dubbio Cass., Sez. Un., 27 marzo 1992, D., in *Foro it.*, 1993, II, 9; in *Giur. it.*, 1993, II, 203, con nota di DE ROBERTO; in *Giust. pen.*, 1993, III, 464, secondo cui sia in materia urbanistica sia in materia di edilizia antisismica l'ordine di demolizione ha natura di sanzione amministrativa e non di pena accessoria. Conseguentemente, può essere disposta tale demolizione anche in caso di sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p.

La prevalente giurisprudenza è nel senso che l'ordine di demolizione disciplinato dalla legge antisismica non è automaticamente connesso con qualsiasi violazione anche meramente formale: ne consegue che l'ordine di demolizione va obbligatoriamente disposto nel solo caso di accertata inottemperanza di specifiche disposizioni tecniche, poiché in tali ipotesi vi è un concreto pericolo per la incolumità pubblica (70).

Inoltre, anche in caso di patteggiamento per un reato di costruzione abusiva in zona sismica, quando non siano state osservate le disposizioni tecniche necessarie a garantire la stabilità e la sicurezza dell'immobile, la demolizione del manufatto deve essere imposta indipendentemente dal fatto che la stessa sia prevista dall'accordo raggiunto tra le parti. In sede esecutiva il provvedimento potrà essere rideterminato per consentire l'adeguamento ad eventuali provvedimenti del giudice amministrativo o dell'ufficio tecnico regionale, in una prospettiva di coordinamento dell'attività del giudice penale con quella della pubblica amministrazione (71).

5. *Il controllo sulle costruzioni antisismiche: natura, contenuto e compatibilità costituzionale.*

La finalità della disciplina di cui agli artt. 83 ss. t. u. n. 380/01 è quella di garantire il controllo da parte del competente ufficio tecnico della Regione per prevenire il determinarsi di situazioni pericolose connesse ad opere edilizie realizzate in zone sismiche. Più in generale, la normativa antisismica tende a «prevenire e contenere gli effetti e le conseguenze dannose degli stessi eventi sismici, quali espressioni di calamità naturale» (72). Il sopraindicato controllo deve es-

(70) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 23 febbraio 1993, C., in *Mass. cass. pen.*, 1993, 62. Secondo Cass. pen., Sez. VI, 21 dicembre 1983, C., in *Giust. pen.*, 1985, II, 488, l'ordine di demolizione di cui all'art. 23 l. n. 64/1974 «non è più considerato dalla giurisprudenza più recente come un'automatica conseguenza della condanna per qualsiasi violazione della legge citata, bensì è subordinato all'accertamento in positivo che la costruzione comporti effettiva violazione delle norme antisismiche a contenuto tecnico, sicché il giudice, prima di impartire l'ordine, deve accertare, tramite i competenti uffici amministrativi, natura ed entità della violazione». Si afferma, inoltre, che l'ordine di demolizione si fonda sugli accertamenti tecnico-formali della p.a. e non su di una generica facoltà discrezionale del giudice penale. In più si rileva che è prevista dalla stessa legge, in alternativa alla demolizione, la possibilità di impartire le prescrizioni necessarie per rendere le opere conformi alle norme antisismiche.

(71) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 16 gennaio 1996 n. 3037, in *C.E.D. Cass.*, n. 204364. Anche secondo Cass. pen., Sez. III, 8 novembre 1995 n. 3763 (dep. 7 dicembre 1995) in *C.E.D. Cass.*, n. 203366, la sanzione della demolizione o dell'adeguamento dell'opera alle norme tecniche per i reati in materia di costruzione di opere in zone sismiche può essere irrogata dal giudice anche in sede di applicazione della pena su richiesta della parti.

(72) Così A. CROSETTI, *La normativa antisismica*, cit., 274, secondo cui, inoltre, la finalità indicata nel testo trae fondamento genetico non solo dalla possibilità di un danno presunto o un danno effettivo ad un numero indeterminato di persone, ma anche dalla gravità del danno o del pericolo di danno, dovuto alla natura del fatto ed alla sua intrinseca possibilità di diffusione e di estensione di effetti dannosi o pericolosi. Lo stesso Autore sottolinea anche che «mentre la normativa penale, quando tutela l'incolumità pubblica, tende a proteggere un complesso di diritti che pur isolatamente tutelati sono tuttavia elementi costitutivi di un diritto unitario della Comunità, invece il fine e gli strumenti posti in essere dalle norme del diritto ammi-

sere effettuato senza distinguere se tali opere necessitino o meno di permesso di costruire (73). Ne deriva che l'obbligo di denuncia dei lavori e di preventiva autorizzazione deve essere rispettato per qualsiasi costruzione, riparazione e sopraelevazione (74).

Tale obbligo di tempestiva denuncia dei lavori edilizi in corso in zona sismica deve ritenersi comprensivo di qualsiasi costruzione, anche di natura precaria e senza distinguere neanche tra opere principali e pertinenze (75).

L'autorizzazione del competente ufficio tecnico della Regione è necessaria anche nel caso di « riparazioni » (interventi di manutenzione straordinaria), cioè quando non è richiesto il permesso edilizio e non sussiste, quindi, in mancanza di esso, il reato urbanistico, come nel caso di realizzazione di un muretto di recinzione in zona sismica (76).

nistrativo e dalle pubbliche amministrazioni, sono sempre ed, in particolare per le pubbliche calamità, quali appunto gli eventi sismici, esclusivamente di pubblico interesse».

(73) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 17 giugno 2009 n. 25133 (ud. 15 aprile 2009), G., in *www.lexambiente.it*, ha affermato che le contravvenzioni previste dalla normativa antisismica puniscono inosservanze formali, volte a presidiare il controllo preventivo della p.a. Ne deriva che l'effettiva pericolosità della costruzione realizzata senza i prescritti adempimenti è del tutto irrilevante ai fini della sussistenza del reato e la verifica postuma dell'assenza del pericolo ed il rilascio dei provvedimenti abilitativi non incidono sulla illiceità della condotta, poiché gli illeciti sussistono in relazione al momento di inizio della attività.

(74) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 27 gennaio 2004, M., in questa *Rivista*, 2004, I, 2233-2234; Cass. pen., Sez. III, 19 marzo 1993 n. 4633, in *C.E.D. Cass.*, n. 194524, secondo cui la *ratio* della norma in esame è quella di tutelare la pubblica incolumità.

(75) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 2002 n. 33158, (dep. 4 ottobre 2002), B., in *Riv. pen.*, 2003, 631 ss.: ai fini della configurabilità dei reati previsti dalla normativa antisismica, non assume rilievo il carattere precario della costruzione, attesa la natura formale dei relativi reati ed il fine di consentire il controllo preventivo da parte della p.a. di tutte le costruzioni realizzate in zone sismiche. La realizzazione di un impianto di serre per fioricoltura stabilmente ancorate al suolo costituisce modificazione apprezzabile del territorio tale da richiedere il preventivo rilascio del permesso edilizio, non rilevando, al fine di escludere la illiceità penale del fatto, la possibilità che le stesse siano asportabili né la loro destinazione agricola (fattispecie relativa a realizzazione di serre per l'agricoltura). Nello stesso senso cfr. Cass. pen., Sez. III, 6 luglio 2001, T., in *Riv. pen.*, 2003, 137. Così anche Cass. pen., Sez. III, 17 giugno 1997, P., *ivi*, 1998, 93. Si veda, inoltre, Cass. pen., Sez. III, 4 novembre 1994, I., *ivi*, 1995, 1227, secondo cui la normativa dettata dalla legislazione antisismica tende a garantire il controllo da parte del competente ufficio tecnico regionale per prevenire il determinarsi di situazioni pericolose connesse alle costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni nelle zone sismiche. Cfr., inoltre, Cass. pen., Sez. III, 19 novembre 1985 n. 10848, in *C.E.D. Cass.*, n. 171130; la S.C. in tale ipotesi ha rigettato il ricorso con il quale l'imputato, denunciate le opere murarie in corso sull'edificio principale, aveva ritenuto superflua ed irrilevante l'ulteriore denuncia dei lavori di costruzione di un capannone e di un ovile. Anche Cass. pen., Sez. III, 12 ottobre 1995 n. 11328, in *C.E.D. Cass.*, n. 202972, ha precisato che la costruzione di strutture pertinenziali, sia pure di piccole dimensioni, ma costituenti manufatti in muratura, è soggetta al regime della sola autorizzazione dal punto di vista della disciplina urbanistica, ma richiede comunque l'autorizzazione ed il preavviso all'ufficio tecnico regionale e la presentazione dei calcoli di stabilità prescritti dalla normativa antisismica. Tuttavia, poiché l'esecuzione dell'ordine di demolizione è rimesso all'autorità amministrativa, non potrà più essere mantenuto il sequestro giustificato da esigenze probatorie, che si esauriscono necessariamente col procedimento, dal momento che le valutazioni sul contenuto tecnico delle violazioni e sulla necessità della demolizione spettano alla pubblica amministrazione e presuppongono il dissequestro.

(76) Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 2002 n. 33158, (dep. 4 ottobre 2002), in *Riv. pen.*, 631 ss.; Cass. pen., Sez. II, 20 giugno 1985 n. 10640, in *C.E.D. Cass.*, n. 171046; Cass. pen., Sez. III, 27 giugno 1984 n. 11139, in *C.E.D. Cass.*, n. 167103.

Il controllo sull'esistenza dei titoli legittimanti la realizzazione, nelle zone dichiarate sismiche, di costruzioni, sopraelevazioni o lavori di riparazioni è affidato dall'art. 103 t. u. n. 380/01 (77) agli ufficiali di polizia giudiziaria, agli ingegneri ed ai geometri degli uffici del Ministero dei lavori pubblici e degli uffici tecnici regionali, provinciali e comunali, alle guardie doganali e forestali, agli ufficiali ed ai sottoufficiali del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco e, in generale, a tutti gli agenti giurati a servizio dello Stato, delle Province e dei Comuni (78).

Inoltre, gli stessi sono tenuti ad accertare che le opere edili siano eseguite in conformità delle norme tecniche antisismiche e devono, ai sensi dell'art. 96 t. u. cit., redigere per tutte le violazioni eventualmente riscontrate un processo verbale che deve essere trasmesso immediatamente all'ufficio tecnico regionale. Il successivo inoltro all'autorità giudiziaria competente spetta al dirigente di detto ufficio, eventualmente dopo aver disposto ulteriori accertamenti di carattere tecnico ritenuti necessari.

È opportuno rilevare che il controllo sull'attività edilizia nei Comuni considerati sismici si affianca a quello ordinario, basato sul rilascio di un titolo abilitativo conforme alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie. Nelle zone sismiche, quindi, l'attività edilizia è soggetta ad un duplice controllo: a quello operato dall'ufficio tecnico regionale, riguardante la sicurezza delle costruzioni rispetto ai fenomeni sismici, ed a quello dell'autorità comunale, attinente all'osservanza degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi. Pertanto, in base sia alla disciplina attuale sia a quella previgente, qualsiasi intervento edilizio — fatta eccezione per quello di semplice manutenzione ordinaria — se eseguito in zona sismica, deve essere preventivamente denunciato all'ufficio tecnico, al fine di consentire i dovuti controlli in merito al rispetto della disciplina vigente in materia di costruzione in zone sismiche (79).

L'orientamento prevalente è nel senso della natura amministrativa delle attività svolte dai soggetti addetti alla vigilanza. Si è, inoltre, precisato che tali attività non comportano l'osservanza delle norme processuali poste a garanzia di

(77) Sul punto di rinvia ad ASSINI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2003; ASSINI, LUCCHESI, *Attività urbanistico-edilizia (Nuovo sistema dei controlli e delle sanzioni)*, Padova, 1987; D'ANGELO N., *Vigilanza, sanzioni e sanatorie nell'edilizia*, Rimini, 2006; DI NICOLA, *Opere edilizie. Schede tecnico-procedurali per 350 tipi di intervento*, Rimini, 2006; FIALE, *Diritto Urbanistico*, Napoli, 1998, 2002 e 2003; LEQUAGLIE, MIGUIDI (a cura di), *Il nuovo Testo Unico dell'edilizia*, Rimini, 2003 e 2005; MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997 e 2003; MONACO, PALMA, SALTELLI, *Il nuovo testo unico in materia edilizia*, Roma, 2004; NOVARESE, *Trasformazioni urbanistiche ed edilizie*, in questa *Rivista*, 1994, I, 418; TURCO LIVERI, *Guida pratica di edilizia e urbanistica*, Milano, 2006.

(78) Secondo Cass. pen., Sez. III, 15 ottobre 1982 n. 11536, in *C.E.D. Cass.*, n. 156440, l'obbligo di cui all'art. 29 l. n. 64/1974 (che impone ai funzionari degli uffici tecnici comunali e del Genio civile di verificare che chiunque, in località sismiche, inizi costruzioni, riparazioni o sopraelevazioni, sia in possesso della necessaria autorizzazione) grava anche sugli ingegneri e geometri degli uffici tecnici della Regione e del Genio civile, quando per qualsiasi incarico accedono ai Comuni danneggiati.

(79) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 2 febbraio 2006 n. 4317 (ud. 20 dicembre 2005), S., in www.ambienteditto.it.

diritti della difesa, anche se ad esse può seguire la denuncia all'autorità giudiziaria (80).

Particolare è, tuttavia, l'ipotesi prevista dall'ultimo comma dell'art. 96 t. u. cit., che attribuisce al dirigente dell'ufficio tecnico competente il potere di eseguire, dopo aver ricevuto un processo verbale da cui emergano elementi di reità, ulteriori accertamenti di carattere tecnico.

Alla normativa in esame sono state mosse censure di legittimità costituzionale per asserita violazione dell'art. 24 Cost.: tali censure, tuttavia, sono state respinte dalla Consulta, riconoscendo l'applicabilità delle norme in tema di garanzia difensiva anche agli accertamenti disposti dal sopraindicato funzionario (81).

Pure la Corte di Cassazione è intervenuta sul punto, dichiarando manifestamente infondata la suddetta questione incidentale di legittimità costituzionale, in quanto gli accertamenti di carattere tecnico del succitato funzionario costituiscono mera attività di constatazione dei fatti e dei luoghi, diretta a consentire allo stesso di formulare, con maggiore cognizione di causa, le proprie deduzioni — che non hanno né natura né efficacia di perizia giudiziale — in ordine alle violazioni denunciate (82).

Tale funzionario è tenuto non solo a trasmettere la denuncia all'autorità giudiziaria, ma anche ad ordinare la sospensione immediata dei lavori *ex art.* 97 t. u. cit. Tale sospensione ha efficacia fino a quando l'autorità giudiziaria non abbia pronunciato sentenza irrevocabile di condanna o di assoluzione.

Il secondo comma dell'art. 98, t. u. cit. dispone, inoltre, che deve essere in ogni caso citato per il dibattimento il dirigente del competente ufficio tecnico regionale, il quale può delegare un funzionario dipendente che sia al corrente dei fatti.

(80) Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 10 dicembre 1976, in *Giust. pen.*, 1977, II, 415. Secondo Cass. pen., Sez. III, 30 novembre 1987 n. 1872, in *C.E.D. Cass.*, n. 177572, in relazione all'accertamento espletato ai fini dell'osservanza delle norme antisismiche, i tecnici del Genio civile non intervengono per disposizione del giudice, ma per espressa disposizione di legge. Quindi, atteso che le loro conclusioni non hanno natura di consulenza tecnica di ufficio, non vanno osservate le norme di cui agli artt. 304-bis, -ter e -quater c.p.p., relative all'avviso ai difensori e agli atti ai quali essi possono assistere.

(81) Cfr. Corte cost., 22 maggio 1974 n. 145, in questa *Rivista*, 1974, I, 380, secondo cui non può dedursi la illegittimità costituzionale della norma denunciata per il solo fatto che essa si limita ad attribuire al predetto funzionario il potere di compiere determinati atti istruttori, nulla prescrivendo in merito alla disciplina processuale da attuare per assicurare il rispetto di quelle garanzie. È evidente, infatti, che quando una norma di una legge speciale attribuisce a taluno il potere di procedere all'accertamento di fatti costituenti reato, senza stabilire le modalità di esercizio di tale potere, i relativi atti processuali vanno effettuati applicando le disposizioni generali che, secondo la tipologia per essi prevista, sono stabilite dal codice di procedura penale, anche per ciò che concerne la tutela dei diritti di libertà assicurati della Costituzione. È stata riproposta la stessa questione di legittimità costituzionale (Pret. Bovino, 28 giugno 1974, in *Giur. cost.*, 1974, 3059; Pret. Arona, 3 maggio 1974, in *Giur. cost.*, 974, 2430; Pret. San Demetrio Corone, 23 febbraio 1974, in *Giur. cost.*, 1976, II, 74), ma è stata dichiarata manifestamente infondata: cfr. Corte cost., 27 dicembre 1974 n. 294, in *Cons. St.*, 1974, II, 1345; Corte cost. 25 marzo 1975 n. 77, in *Cons. St.*, 1975, 357; Corte cost. 8 aprile 1976 n. 78, in *Cons. St.*, 1976, II, 369.

(82) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 9 aprile 1973, B., in questa *Rivista*, 1976, I, 173.

È stata, comunque, esclusa la sussistenza di un'ipotesi di nullità nel caso di omessa citazione in giudizio del funzionario competente, affermando che la normativa *de qua*, pur disponendo che nei giudizi aventi ad oggetto la violazione delle norme per l'edilizia in zona sismica deve essere in ogni caso citato per il dibattimento il sopraindicato funzionario, non commina alcuna sanzione di nullità per il caso della mancata citazione, né in tale ipotesi è configurabile una nullità di ordine generale (83).

6. *Natura giuridica e consumazione delle contravvenzioni antisismiche: orientamenti contrastanti e necessità di un ulteriore intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.*

Come accennato in precedenza nel par. 2, le contravvenzioni antisismiche in esame sono sanzionate dall'art. 95 t. u. cit. con la sola pena dell'ammenda (84).

È fondamentale, ai fini di una eventuale pronuncia di estinzione del reato, la qualificazione delle contravvenzioni antisismiche come reati di natura istantanea o di natura permanente: infatti, dalla natura permanente o istantanea del reato 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 risalente indirizzo 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 fosse stato violato, venendo meno l'antigiuridicità della condotta solo col completamento o con la sospensione dell'attività illecita (85).

(83) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 31 marzo 1982, C., in *Riv. pen.*, 1983, 334; Cass. pen., Sez. I, 22 marzo 1974, V., in *Giust. pen.*, 1975, III, 238. Cfr. in senso critico AGHINA, *Caratteristiche e limiti dell'intervento giudiziario in materia antisismica*, in *AD*, 1981, n. 3, 311.

(84) In merito si rinvia a BEFFA, *Il nuovo testo unico dell'edilizia: prime considerazioni su alcune delle innovazioni maggiormente rilevanti*, in *Il not.*, 2003, 57; CARINGELLA, DE MARZO, *L'attività edilizia nel testo unico. Concessione, denuncia di inizio attività, certificato di agibilità*. Commentario, Milano, 2006; CENTOFANTI, MONDINI, *Il codice dell'edilizia, dell'urbanistica e delle espropriazioni*, Piacenza, 2004; CIVITARESE MATTEUCCI, URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2004; D'ANGELO N., *Vigilanza, sanzioni e sanatorie nell'edilizia*, Rimini, 2006; DEGL'INNOCENTI, COLUCCI, *L'entrata in vigore del Testo Unico dell'edilizia*, in *Cass. pen.*, 2003, 2508; FERRARA, FERRARI, *Commentario al testo unico dell'edilizia*, Padova, 2005; LAURICELLA, MARABINI, *Il permesso di costruire*, Padova, 2004; MELCHIONDA, *La disciplina penale degli abusi edilizi. Profili generali*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 100; MONACO (a cura di), *Il nuovo testo unico in materia di edilizia*, Napoli, 2003; MONACO A., MONACO R., *Norme tecniche per le costruzioni*, Milano, 2006; PERULLI, *La governance del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 588; M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico sull'edilizia*, Milano, 2004; TURCO LIVERI, *Guida pratica di edilizia e urbanistica*, Milano, 2006.

(85) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 12 dicembre 1979, S., in *Riv. pen.*, 1980, 572.

Questo indirizzo è stato successivamente 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 (86).

Tuttavia, anche in relazione a quest'ultimi è stata di recente sostenuta la natura permanente (v. *infra*). Quindi, può dirsi ormai consolidato l'orientamento secondo cui il reato 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 (87).

Invece, per i reati di costruzione in zona sismica senza presentazione della denuncia dei lavori e senza l'avviso di inizio dei lavori, alla tesi della natura istantanea, che fa decorrere il termine di prescrizione dalla data di inizio dei lavori (88), si contrappone la succitata tesi della natura permanente, che, ovviamente, individua un diverso *dies a quo*.

In ogni caso, ai fini della prescrizione è importante stabilire se il reato sia qualificabile come istantaneo o come permanente.

A tal proposito le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in ordine al contrasto relativo alla natura delle contravvenzioni previste dagli artt. 83, 93, 94 e 95 t. u. 380/01 (89), hanno ritenuto di riconoscere la natura di reato istantaneo

(86) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 29 gennaio 2004 n. 3351, C., in *Cass. pen.*, 1106; Cass. pen., Sez. III, 24 gennaio 1994, A., in *Cass. pen. mass.*, 1994, n. 198008. Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent. 14 luglio 1999, L., in *Foro it.*, 2000, II, 73 ss.) sono intervenute ancora sull'argomento, confermando la natura permanente del reato previsto dagli artt. 3 e 20 l. n. 64/1974, precisando che essa ha termine con la cessazione dei lavori di costruzione del manufatto. In relazione, poi, ai reati di cui agli artt. 17, 18 e 20 l. cit. (omissione della presentazione della denuncia dei lavori e dell'avviso di inizio dei lavori) viene ribadita, invece, la natura istantanea.

(87) Cfr. Cass., Sez. Un., 27 febbraio 2002 n. 17178, C.

(88) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 7 novembre 2008 n. 41854 (ud. 8 ottobre 2008), in *www.lexambiente.it*, ha statuito che il reato consistente nell'esecuzione in difformità dalle norme tecniche sull'edilizia in zone sismiche ha natura di reato permanente, ma tale permanenza ha termine con la cessazione dei lavori di costruzione del manufatto, mentre i reati consistenti nell'omissione della presentazione della denuncia dei lavori e dell'avviso di inizio dei lavori, hanno natura di reati istantanei. La Corte di Cassazione ha ritenuto la permanenza anche del reato consistente nella mancata presentazione della denuncia: cfr. Cass. pen., Sez. III, 5 dicembre 2007 n. 3069, M.

(89) Cfr. Cass., Sez. Un., 14 luglio 1999, L., cit., 79. Anche la Corte costituzionale è intervenuta in merito alla natura del reato di cui agli artt. 3 e 20 l. n. 64/1974, essendo stata sollevata questione di legittimità dell'art. 20 l. cit. in relazione agli artt. 2 e 32 Cost. da Pret. Messina, 15 gennaio 1981, in *Foro it.*, 1982, II, 174, secondo cui la mancata previsione da parte del legislatore della natura permanente del reato determinerebbe di fatto l'impunità dell'illecito in esame. La Consulta (sent. 17 dicembre 1987 n. 520, 1988, in *Giur. it.*, I, 1270) ha dichiarato inammissibile la questione evidenziando che la definizione del carattere permanente o istantaneo del reato non può dipendere da una espressa qualificazione del legislatore, ma deve discendere dall'interpretazione del giudice il quale, solo se accerta che la lesione dell'interesse protetto è collegata ad una condotta perdurante nel tempo nella sua tipicità, può attribuire natura permanente al reato.

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.

Come accennato in precedenza, è stato sancito, dall'orientamento in esame, che il reato di violazione delle norme tecniche in materia di costruzioni in zone sismiche (artt. 83 e 95 t. u. cit.) 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 (90).

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.

Le stesse Sezioni Unite sottolineano che per un primo indirizzo 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 (91). Invece, per un secondo indirizzo la permanenza si protrae 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 (92).

Le Sezioni Unite con la citata sentenza n. 18/1999 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 pratica, secondo le Sezioni Unite l'opposto orientamento, sia nell'ipotesi dell'art. 83 t. u. cit. sia in quelle dei successivi artt. 93 e 94, «richiede all'agente un "controagire", ovvero di rimuovere la situazione anti-giuridica 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» (93).

(90) Cfr. Cass., Sez. Un., 14 luglio 1999, L., cit., 73 ss.

(91) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 22 aprile 1998, G., in *Foro it.*, Rep. 1998, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 908; Cass. pen., Sez. III, 22 settembre 1995, D., in *Foro it.*, Rep. 1996, n. 622; Cass. pen., Sez. III, 12 ottobre 1995, B., *ibid.*, n. 783.

(92) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 27 maggio 1998, Di Carlo; Cass. pen., Sez. III, 21 febbraio 1997, V.

(93) Così Cass., Sez. Un., 14 luglio 1999, L., cit., 78. Nello stesso senso Cass., Sez. Un., 13 luglio 1998, M.; Cass., Sez. Un., 28 aprile 1999, P. Anche la dottrina più moderna e la giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. 26 novembre 1987 n. 520) sono nel senso di ritenere che il reato permanente trova caratterizzazione nel tipo di condotta e nella correlazione di questa con l'offesa all'interesse protetto: la durata, cioè, dell'offesa è espressa da una conte-

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 (94).

In definitiva le Sezioni Unite, aderendo al conforme indirizzo dottrinale e giurisprudenziale (95), 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.

stuale duratura condotta colpevole dell'agente. E ciò sempre sulla base della precisa descrizione che fa di entrambe la norma.

(94) Cfr. Cass. pen., Sez. III, 25 maggio 1994, R., in *Foro it.*, Rep. 1995, voce *Prescrizione penale*, n. 14. *Contra* Cass. pen., Sez. III, 27 maggio 1998, D., id., Rep. 1998, voce *Edilizia urbanistica*, n. 907.

(95) Anche secondo Cass. pen., Sez. III, 12 ottobre 1995 n. 1135, B., in *Foro it.*, Rep. 1986, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 783 e in *C.E.D. Cass.*, n. 202942, in relazione alle ipotesi criminose di cui agli artt. 18 e 20 l. n. 64/1974 (omessa richiesta di autorizzazione all'ufficio tecnico della Regione o del Genio civile) ed agli artt. 17 e 20 della stessa legge (omesso preavviso dell'inizio dell'attività all'ufficio del Genio civile o alla Regione) deve parlarsi di reati istantanei che si consumano nel luogo e nel momento in cui il soggetto procede all'attività di edificazione avendo omesso gli adempimenti richiesti. Invece, il reato di cui agli artt. 3 e 20 l. cit. ha natura permanente e dura fino a che si protrae l'attività edilizia. Qualora questa venga ad interrompersi ed a cessare per decisione autonoma del soggetto agente o per l'intervento dell'autorità, la condotta deve ritenersi compiuta e l'eventuale ripresa dell'attività dovrà essere oggetto di una nuova ed autonoma contestazione da parte dell'autorità giudiziaria. Conseguentemente, la permanenza perdura finché persiste l'attività costruttiva: non esiste, infatti, un obbligo, penalmente sanzionato, di eliminazione delle irregolarità. Del resto, tale obbligo sarebbe in stridente contrasto con l'ordine di demolizione di cui all'art. 25 l. n. 64/1974. Pertanto, non è configurabile la permanenza del reato una volta esaurita l'attività costruttiva (nella specie la S.C., annullando senza rinvio per essere il reato estinto per prescrizione, ha ritenuto viziata la sentenza impugnata, secondo la quale il reato in oggetto sarebbe di natura permanente per effetto della persistenza dell'obbligo di eliminazione della situazione di pericolo derivante dalla inosservanza delle disposizioni della legge sismica): cfr. Cass. pen., Sez. III, 25 maggio 1994 n. 8100, in *C.E.D. Cass.*, n. 199825. Cfr. anche Cass. pen., Sez. III, 14 novembre 1986 n. 2741, in *C.E.D. Cass.*, n. 175240, secondo cui l'inizio dei lavori di costruzione in zona sismica senza la prescritta autorizzazione del Genio civile costituisce un reato istantaneo con effetti permanenti atteso che il contravventore, allorché cominci i lavori in violazione delle prescrizioni di legge, non ha più alcun potere di influire con la propria condotta su alcuno degli elementi del reato definitivamente esaurito nella sua ontologia. Cfr. ancora Cass. pen., Sez. III, 17 dicembre 1985 n. 1766, in *C.E.D. Cass.*, n. 173005, secondo cui il reato di omessa presentazione, all'ufficio del Genio civile, di denuncia di lavori in zona sismica ha carattere permanente. Pertanto, il momento di cessazione della permanenza va individuato con riferimento al tempo in cui cessa la condotta anti-giuridica del colpevole e, quindi, con riferimento al momento della ultimazione dei lavori abusivi o della definitiva interruzione di tali lavori. Afferma Cass. pen., Sez. III, 21 novembre 1997, Di Pietro, in *Foro it.*, Rep. 1998, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 16, che, ai fini della prescrizione nei reati omissivi permanenti, è dal precetto che deve risultare se, compiuta l'offesa nel momento della scadenza del termine, ne sia tuttavia possibile la prosecuzione nel tempo, essendo anche oltre quella data operante il comando di agire e configurabile e rilevante la protrazione dell'omissione, giacché la scadenza del termine, non necessariamente individuato con un riferimento temporale, senza che l'obbligo sia adempiuto, segna l'epoca di realizzazione del reato e l'inizio della permanenza. Secondo Cass. pen., Sez. III, 1 luglio 1985, T., Id., rep. 1987, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 722, la permanenza del reato cessa con l'adempimento della violazione o con il giudizio di primo grado, che delimita cronologicamente la contestazione del reato.

Invece, più di recente Cass. pen., Sez. III, 4 maggio 2011 n. 17217(96) è giunta ad una diversa soluzione in ordine alla questione relativa alla natura giuridica delle contravvenzioni di edificazione in zona sismica senza preavviso allo sportello unico, ovvero omettendo la sottoposizione del progetto al vaglio della pubblica autorità, nonché di inizio dei lavori in assenza dell'autorizzazione dell'autorità competente(97): si sostiene, infatti, che, a seguito dell'entrata in vigore del d.p.r. n. 380/2001, ai reati attualmente previsti dagli artt. 93 e 94 di detto testo normativo, sanzionati dall'art. 95, debba riconoscersi natura di reati permanenti(98).

Partendo dalla considerazione che sono «istantanei» solo quei reati in cui la condotta tipica esaurisce la lesione del bene tutelato, mentre sono «permanenti» quelli in cui la condotta volontaria del soggetto protrae nel tempo la lesione del bene, tale recente orientamento ritiene che il reato di cui agli artt. 93 e 95 del t. u. cit. (omessa denuncia dei lavori e presentazione dei progetti) permane sino a quando chi intraprende un lavoro edile in zona sismica non presenta la prescritta denuncia con l'allegato progetto ovvero non porta ad ultimazione il lavoro medesimo. Infatti, fino al verificarsi delle condizioni anzidette, persiste la lesione del bene giuridico protetto, in quanto l'ufficio tecnico regionale non è posto nella condizione di controllare la conformità delle opere alle norme tecniche stabilite al riguardo: inoltre, la presentazione della denuncia anche dopo l'inizio dei lavori (oltre che l'interruzione dei medesimi) può consentire al contravventore la cessazione della condotta antiggiuridica. Quindi, in considerazione della *ratio* della norma, il dovere di agire imposto dall'art. 93 perdura nel tempo anche dopo l'inizio dei lavori, sebbene sia vincolante già prima di tale inizio.

Lo stesso recente orientamento in esame sostiene che il reato di cui agli artt. 94, comma 1, e 95 t. u. cit. (inizio dei lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione) permane sino a quando chi intraprende un lavoro edile in zona sismica termina il lavoro ovvero ottiene la relativa autorizzazione: nelle more, in relazione ai lavori non autorizzati del contravventore, l'ufficio tecnico regionale non è messo in grado di verificare la conformità alle norme tecniche di sicurezza stabilite per le zone sismiche di media o alta intensità.

Tale ricostruzione, ad avviso di chi scrive, merita adesione, in quanto riesce a predisporre un grado di tutela adeguato all'importanza dell'interesse protetto dalle disposizioni normative in esame.

Del resto, già la sentenza n. 510/1987 della Corte costituzionale(99) ha avuto modo di chiarire che la definizione del carattere permanente o istantaneo

(96) La sentenza indicata nel testo è reperibile in www.ambienteditto.it.

(97) In relazione alle prescrizioni poste dagli artt. 17 e 18 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 e sanzionate dal successivo art. 20 — come detto nel testo — era venuto a consolidarsi un orientamento, espresso anche dalle citate Sezioni Unite con la sentenza n. 18/1999, secondo il quale le correlate contravvenzioni avevano natura di reato istantaneo con effetti permanenti, orientamento confermato da molte pronunce anche dopo l'entrata in vigore del t. u. edilizia.

(98) Cass. pen., Sez. III, 21 gennaio 2008 n. 3069, M.; Cass. pen., Sez. III, 19 settembre 2008 n. 35912. Nel contrario senso tradizionale, però, Cass. pen., Sez. III, 7 novembre 2008 n. 41858.

(99) Con la sentenza indicata nel testo è stata dichiarata inammissibile la questione di costituzionalità degli artt. 3 e 20 della legge n. 64/1974, in relazione agli artt. 2 e 32 della Cost., per la mancata previsione, da parte del legislatore, della natura permanente di quel reato.

del reato non può scaturire da una espressa qualificazione del legislatore: in merito deve ritenersi determinante l'interpretazione del giudice, il quale può riconoscere natura permanente al reato solo nell'ipotesi di lesione dell'interesse protetto collegata ad una condotta perdurante nel tempo nella sua tipicità.

Né può ritenersi che ciò comporti un eccessivo ampliamento dei poteri del giudice: infatti, dalla *ratio* dei precetti in esame — portare a conoscenza del Comune l'intenzione di procedere a lavori incidenti sulla pubblica incolumità e porre in condizione l'ufficio tecnico regionale di verificare la conformità dei lavori alle norme tecniche di sicurezza — non può non desumersi che l'autorizzazione richiesta *in materia de qua* ha, più che la funzione di rimozione di un ostacolo all'esercizio della facoltà di edificazione, la finalità di consentire il controllo sulla realizzazione dell'opera nel rispetto della normativa tecnica.

Tutto ciò comporta che l'esigenza di controllo non viene meno allo scadere del termine fissato per la richiesta dell'autorizzazione, ma permane anche nella fase successiva. In altre parole, anche se è fissato un termine per la sopraindicata richiesta, ciò non esclude che dopo il decorso di tale termine non sussista l'obbligo di attivarsi per acquisire, anche se tardivamente, la necessaria autorizzazione.

Pertanto, ai fini della qualificazione della natura permanente della fattispecie in esame, ricorrono senza dubbio i relativi presupposti.

Infatti, da un lato sussiste la lesione continuativa dell'interesse pubblico tutelato, in quanto — come detto — anche dopo la scadenza del termine di legge permane l'obbligo di informare l'autorità comunale, di presentare i progetti e di acquisire l'autorizzazione regionale, con conseguente perduranza dell'omissione rilevante penalmente; dall'altro lato il protrarsi della lesione al bene giuridico protetto è riconducibile ad una persistente condotta volontaria del soggetto, il quale così continua ad eludere il controllo dell'autorità amministrativa.

In realtà, la distinzione tra reati permanenti e reati istantanei si fonda sul criterio della persistenza dell'offesa del bene giuridico tutelato e della connessa persistenza della condotta: sia quest'ultima sia la protrazione della lesione all'interesse pubblico di vigilare sulla regolarità tecnica di ogni costruzione in zona sismica, sussistono anche se (e proprio perché) il competente ufficio amministrativo non ha aperto un procedimento formale o non ha attivato alcun controllo.

In particolare, si deve ritenere — diversamente da quanto sostenuto dal sopraindicato contrario orientamento (100) — che la permanenza del reato di cui

(100) L'orientamento che fa capo alla sopraindicata sentenza n. 18/1999 della S.U. opta per la tesi della natura istantanea dei reati di cui agli artt. 93 e 95 cit. (secondo i quali nelle zone sismiche chiunque intenda procedere a interventi edilizi è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, presentando apposita domanda e allegando il progetto dei lavori con relazione tecnica) ed agli artt. 94 e 95 cit. (secondo i quali nelle stesse zone sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità specificamente determinate, i lavori edilizi non possono essere iniziati senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione) sulla base di un triplice argomento: sia il preavviso imposto dalla prima norma sia la denuncia di inizio attività prevista dalla seconda norma devono precedere l'inizio dei lavori; se la denuncia è presentata tardivamente, dopo l'inizio dei lavori, non ha più l'effetto propulsivo di attivare il procedimento amministrativo di controllo «e perciò non potrebbe mai servire a formare il silenzio-comportamento dell'amministrazione, operante solo con l'inizio dell'attività»; se il preavviso o l'avviso di inizio dei lavori è comunicato tardivamente, questo adempimento postumo, che secondo la tesi opposta porrebbe termine alla permanenza del reato, «appare addirittura inconferente, in

agli artt. 93 e 95 t. u. cit. si protrae sino a quando il soggetto che intraprende un lavoro edile in zona sismica non presenti la denuncia del lavoro con l'allegato progetto, ovvero non termini il lavoro medesimo: infatti, fino a tale momento persiste la lesione o l'offesa al bene giuridico protetto, in quanto — come detto — il competente ufficio tecnico regionale, non essendo informato dei lavori, non è posto in condizione di controllarne la conformità alle norme tecniche stabilite al riguardo. Fino a questo momento per gli stessi motivi perdura il carattere anti-giuridico della condotta mista (commissiva/omissiva) del contravventore, il quale può farla cessare solo con l'interruzione dei lavori o con la presentazione della denuncia anche dopo l'inizio dei medesimi.

Invece, la permanenza del reato di cui agli artt. 94 e 95 t. u. cit. si protrae sino a quando chi intraprende un lavoro edile in zona sismica (che non sia di bassa sismicità) termina il lavoro ovvero ottiene la relativa autorizzazione: infatti, fino a tale momento perdura il carattere anti-giuridico della condotta commissiva del contravventore, che prosegue i lavori non autorizzati (101).

Se, poi, fosse stata sostituita dal legislatore regionale la necessità dell'autorizzazione preventiva con l'obbligo della dichiarazione di inizio attività (tuttavia v. *retro* par.1), il reato di cui all'art. 94 cit. sarebbe del tutto sovrapponibile a quello di cui al successivo art. 93, in quanto in entrambi i casi la condotta imposta sarebbe semplicemente quella di denunciare l'inizio dei lavori, che possono essere continuati, anche senza una formale autorizzazione, fintantoché non sopraggiunga un provvedimento inibitorio o sospensivo della competente autorità amministrativa.

Da quanto sopra esposto si evince che la tutela predisposta dal legislatore in relazione alle attività edificatorie relative in zone sismiche è certamente più ampia rispetto a quella afferente le zone non sismiche: insomma, nella materia in esame può dirsi sussistente una sorta di avanzamento della soglia di punibilità.

In tal senso si pone anche il fatto che l'art. 93 cit., nel prevedere modificazioni semplificative alle procedure già richieste dagli artt. 17 e 19 della legge n. 64/1974, ha indicato nello sportello unico l'interlocutore necessario fra le amministrazioni coinvolte nel procedimento di rilascio del titolo abilitativo edilizio ed il soggetto che nelle zone sismiche intenda realizzare interventi consistenti in costruzioni, riparazioni o sopraelevazioni. Infatti, è attraverso lo sportello unico che, dopo la presentazione del preavviso scritto di cui all'art. 93, viene posto in essere tutto quello che necessita per acquisire, anche mediante conferenza di servizi, le autorizzazioni e le certificazioni del competente ufficio tecnico della Regione per le costruzioni in zone sismiche, con comunicazione di tali atti al Comune, subito dopo il rilascio, per i relativi ulteriori provvedimenti.

In tale contesto non vi è chi non veda come il preavviso adempia alla delicata funzione di controllo della progettazione, ponendosi come primo momento di un procedimento a formazione progressiva, che — mediante le succes-

quanto il potere di vigilanza va esercitato dall'amministrazione sui lavori in corso sul territorio a prescindere dalla notizia che ne dà l'interessato ».

(101) Allo stesso modo, come detto nel testo, perdura la lesione dell'interesse pubblico ad esercitare un preventivo controllo, perché il competente ufficio tecnico regionale non è messo in grado di verificare la conformità dei lavori alle norme tecniche di sicurezza stabilite per le zone sismiche di media o alta intensità.

sive fasi della presentazione dei progetti e del loro esame tecnico da parte degli uffici competenti — si conclude col giudizio di eseguibilità dell'opera.

L'articolazione di tale rilevante serie procedimentale può dirsi incentrata sul fatto che se manca l'acquisizione dell'autorizzazione regionale il permesso di costruire non può essere rilasciato.

Ciò porta a ritenere, secondo chi scrive, che se viene attribuita natura permanente (fino all'ultimazione dei lavori) al reato di costruzione in assenza del titolo abilitativo edilizio, non può non essere riconosciuta la stessa natura — a meno di non voler incorrere in una evidente *contradictio in terminis* — al reato di costruzione in assenza di quella autorizzazione che del permesso di costruire costituisce il necessario presupposto.

Tutto ciò porta anche ad escludere che l'opzione per la natura permanente delle fattispecie in esame possa comportare la riproposizione della c.d. concezione « bifasica » del reato permanente (secondo cui — come è noto — la condotta di tale tipo di reato è strutturato su due tempi: il primo di aggressione dell'interesse tutelato ed il secondo di rimozione di tale illiceità).

Infatti, ad avviso di chi scrive, con la succitata opzione (per la natura permanente) non si fa altro che porre il dovuto accento sul fatto che il protrarsi dell'offesa afferisce al perdurare della condotta colpevole dell'agente, con le implicazioni summenzionate (possibilità di configurare nel tempo la prosecuzione dell'offesa dopo la scadenza del termine indicato nella norma, per effetto del persistere, nonostante la scadenza del termine, del dovere per il destinatario del precetto di assolvere l'obbligo).

Nonostante le sopraindicate considerazioni siano univocamente orientate a riconoscere natura permanente alle fattispecie in esame, sta di fatto che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la citata sentenza n. 18/1999 si sono poste in contrario avviso, invertendo — tra l'altro — il precedente orientamento *in materia de qua* (102).

La conseguente situazione che si è venuta a determinare richiede, secondo chi scrive, un ulteriore e (possibilmente) definitivo intervento chiarificatore delle Sezioni Unite della Suprema Corte in considerazione dell'importanza degli interessi (tutelati) in gioco e delle delicate implicazioni che comporta la problematica in esame (*).

PAOLO TANDA

(*) Segue un breve *abstract* in lingua inglese predisposto dall'Autore.

After an outline of the aseismic rules in general, the author dwells upon the related sanctions, making a distinction between the formal breaches and the sub-

(102) Secondo Cass. pen., Sez. III, 7 novembre 2008 n. 41858, in www.ambientediritto.it, ha affermato che l'inizio dei lavori di costruzione in zona sismica senza la prescritta autorizzazione del Genio civile costituisce un reato istantaneo con effetti permanenti sicché un'autorizzazione postuma non può influire sulla sussistenza del reato definitivamente esaurito nella sua ontologia.

stantial ones. Then he analyzes the field of effectiveness of the considered discipline and he dwells upon how to find out the receivers of the aseismic rules. Moreover, he determines the cases into which the order of demolition is provided by the aseismic rules, with due care to the relation between the power of intervention of the administrative authorities and that of the judicial ones. He also tackles the problem related to the control on the aseismic buildings, setting the nature, the content and the constitutional compatibility. Finally, he analyzes the delicate question on the legal nature and on the perpetration of the aseismic transgressions: considering that the law positions about them are contrasting, it is essential a further appeal at the United Sections of the Court of Cassation.