

Con sentenza n. 2357 del 14 dicembre 2022, depositata il 20 gennaio 2023, la terza sezione penale della Corte di Cassazione ha confermato l'esclusione del requisito della "doppia conformità" - idoneo a determinare l'effetto estintivo del reato di cui all'art. 44, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - ove il permesso di costruire in sanatoria consegua all'asservimento di una maggiore superficie alla costruzione già realizzata, attraverso l'accorpamento di terreni adiacenti.

La sussistenza di suddetto requisito, invero, deve essere esclusa non soltanto quando la conformità delle opere derivi da una modifica della disciplina di riferimento o degli strumenti urbanistici che regolano l'assetto del territorio, ma anche quando essa consegua ad una modifica della sola situazione di fatto, come nel caso, appunto, dell'asservimento di una maggiore superficie alla costruzione già realizzata. Il riferimento dell'art. 36, d.P.R. n. 380 del 2001 alla conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dell'opera, non può che essere inteso con riferimento alla situazione di fatto di tale epoca, sulla base della quale dovrà, dunque, necessariamente, essere verificata detta conformità; verifica, che dovrà tenere conto dello stato di fatto esistente al momento della realizzazione delle opere e verificarne la conformità agli strumenti urbanistici dell'epoca, nonché a quelli vigenti al momento del rilascio del permesso di costruire in sanatoria. Pertanto, il successivo asservimento di maggiori superfici a quelle originariamente disponibili non consente di ritenere che le opere fossero assentibili anche al momento della loro realizzazione, in assenza di permesso di costruire o in totale difformità da quello ottenuto, posto che la situazione di fatto esistente in tale momento non lo consentiva e che la sopravvenuta modifica di tale situazione non consente di ritenere che anche in precedenza dette opere fossero conformi agli strumenti urbanistici vigenti (Cass. pen., sez. III, 18 ottobre 2017, n. 8540). È infatti granitico l'orientamento della Suprema Corte per cui in tema di reati urbanistici, la sanatoria degli abusi edilizi idonea ad estinguere il reato di cui all'art. 44, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, a precludere l'irrogazione dell'ordine di demolizione dell'opera abusiva previsto dall'art. 31, comma 9, del medesimo d.P.R. e a determinare, se eventualmente emanata successivamente al passaggio in giudicato della sentenza, la revoca di detto ordine, può essere solo quella rispondente alle condizioni espressamente indicate dall'art. 36 del decreto stesso citato, che richiede la doppia conformità delle opere alla disciplina urbanistica vigente, sia al momento della realizzazione del manufatto, sia al momento della presentazione della domanda di permesso in sanatoria, dovendo escludersi la possibilità che tali effetti possano essere attribuiti alla c.d. "sanatoria giurisprudenziale" o "impropria", che consiste nel riconoscimento della legittimità di opere originariamente abusive che, solo dopo la loro realizzazione, siano divenute conformi alle norme edilizie ovvero agli strumenti di pianificazione urbanistica (Cass. pen., sez. III, 19 settembre 2019, n. 45845; Cass. pen., sez. III, 21 ottobre 2014, n. 47402; Cass. pen., sez. III, 26 aprile 2007, n. 24451).

Ciò detto, per quanto riguarda le zone soggette alla normativa antisismica, si pone il problema del raccordo tra le disposizioni che regolano la sanatoria ex art. 36, T.U. Edilizia e le specifiche disposizioni di cui agli artt. 83 e ss. del medesimo testo unico e la conseguente possibilità di sanatoria degli abusi edilizi realizzati in zona sismica. Considerando le palesi finalità di tutela dell'incolumità pubblica che la specifica disciplina persegue e la diffusa sismicità del territorio nazionale, si tratta di questione particolarmente delicata. Ciò nonostante, l'argomento non risulta essere stato mai compiutamente trattato dalla Suprema Corte, la quale ha soltanto ripetutamente confermato l'ormai consolidato principio che esclude gli effetti estintivi del reato di cui all'art. 45, comma 3, T.U. cit. per tutti i reati diversi da quelli previsti dall'art. 44 (Cass. pen., sez. III, 13 novembre 2018, n. 54707; Cass. pen., sez. VII, 20 ottobre 2017, n. 11254; Cass. pen., sez. III, 4 luglio 2017, n. 38953), mentre la giurisprudenza amministrativa ha formulato interessanti considerazioni le quali, pur non pervenendo ad univoche conclusioni, offrono diversi spunti di riflessione. In sintesi, la questione che si pone è abbastanza simile a quella affrontata con riferimento alla sanatoria degli abusi in zona vincolata, dovendosi invero considerare, in primo luogo, se sia o meno possibile rilasciare un'autorizzazione postuma ai fini della disciplina antisismica; quali siano i rapporti tra titoli conseguiti in base alla disciplina antisismica ed il permesso di costruire ed, infine, se possa rilasciarsi il permesso di costruire in sanatoria per interventi abusivi eseguiti in zona sismica. Il controllo esercitato dall'amministrazione competente per gli interventi in zone sismiche è certamente di natura preventiva, come si ricava, ad esempio, dall'art. 93, T.U. - il quale impone, a chiunque intenda procedere ad interventi nelle zone sismiche, di darne

"preavviso" scritto allo sportello unico, che a sua volta provvederà alla trasmissione al competente ufficio tecnico regionale – nonché dal successivo art. 94, il quale si riferisce ad una "preventiva autorizzazione", sicché la procedura deve essere inequivocabilmente completata prima dell'esecuzione dell'intervento, nel rispetto delle formalità richieste. Dal contenuto delle particolari disposizioni ed in considerazione delle loro specifiche finalità risulta evidente, inoltre, l'autonomia del procedimento autorizzatorio in esame rispetto a quello previsto per il rilascio del titolo abilitativo edilizio, l'obbligo del quale resta fermo, come espressamente indicato dal comma 1 dell'art. 94, cosicché esso dovrà essere conseguito, in aggiunta all'autorizzazione di cui si tratta, qualora la tipologia dell'intervento da eseguire lo richieda. Diversamente da quanto previsto per la costruzione di opere in assenza del permesso di costruire, la specifica disciplina antisismica non contempla alcuna forma di sanatoria o autorizzazione postuma per gli interventi eseguiti senza titolo, prevedendone invece la mera riconduzione a conformità, come si ricava da quanto dispone il terzo comma dell'art. 98, il quale stabilisce non soltanto che, con il decreto o con la sentenza di condanna, il giudice deve ordinare la demolizione delle opere o delle parti di esse costruite in difformità dalla specifica disciplina, ma anche che possa impartire le prescrizioni necessarie per rendere le opere conformi ad essa, fissando il relativo termine. Secondo la giurisprudenza, il potere-dovere del giudice di ordinare la demolizione dell'immobile, ai sensi dell'art. 98, comma 3, T.U. sussiste soltanto con riferimento alle violazioni sostanziali, ovvero per la inosservanza delle norme tecniche, e non anche per le violazioni meramente formali (Cass. pen., sez. III, 7 novembre 2013, n. 6371). Analoga situazione è prevista dall'art. 100 in caso di estinzione del reato, laddove è stabilito che la Regione, in alternativa alla demolizione, possa ordinare l'esecuzione di analoghi interventi finalizzati alla riduzione in conformità delle opere illecitamente realizzate.

Riferimenti Normativi:

- art. 36, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380
- art. 44, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380
- art. 93, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380
- art. 94, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380
- art. 98, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380
- art. 100, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380