

Brevi note in tema di sospensione della prescrizione per i reati edilizi.

di Fortunato Picerno

Nota a CASS. PEN., SEZ. UN., 13 aprile 2016, n. 15427

CANZIO *Presidente* – RAMACCI *Relatore*

1. La Corte di Cassazione, a sezioni unite, ha recentemente chiarito, con la sentenza n. 15427 del 13 aprile 2016 (la cui informazione di deposito è stata già fornita da questa rivista ¹, come l'istanza per l'accertamento di conformità *ex art. 36 d.P.R. n.380 del 2001* comporti la sospensione del processo penale in corso, con tutte le conseguenze che ne derivano sulla decorrenza dei termini della prescrizione del reato di abuso edilizio. E' piuttosto frequente, infatti, nella prassi giudiziaria, il caso in cui il reato si prescriva prima che il processo penale sia giunto alla sua conclusione.

1.1 Oltre alle sanzioni civili ed amministrative, infatti, il legislatore prevede che il fenomeno dell'abusivismo edilizio (la costruzione di immobili senza il permesso rilasciato dall'autorità amministrativa competente)² debba essere represso anche con apposite sanzioni penali. L'art. 44 del T.U. dell'Edilizia prevede quattro ipotesi di reato di natura contravvenzionale: l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal testo unico, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire; l'esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione; la lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio; gli interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesaggistico,

¹ <http://www.giurisprudenzapenale.com/2016/04/20/accertamento-di-conformita-ex-art-36-d-p-r-3802001-la-sospensione-del-processo/>

² Sull'abuso edilizio cfr., CAPALBO, *Il sistema sanzionatorio nel nuovo Testo Unico dell'edilizia*, Matelica, 2005; RAMACCI, *Manuale di diritto penale dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2009,; MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, Cedam, Padova, 2015;

ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso. Il reato si prescrive in 4 anni dal compimento dell'illecito (c.d. prescrizione breve) nel caso in cui non ci siano stati atti interruttivi della prescrizione, ovvero in 5 anni dal compimento dell'illecito (c.d. prescrizione ordinaria) se c'è stato un atto interruttivo, come ad esempio il decreto di citazione in giudizio.

1.2 L'art 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, invece, si colloca a monte del procedimento di sanatoria edilizia. La norma, a determinate condizioni, prevede la possibilità per il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile che abbia realizzato delle opere in assenza del permesso di costruire, o in difformità da esso, di ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

2. Si tratta di un punto particolarmente controverso, tanto in dottrina che in giurisprudenza, al punto che la terza sezione penale della Suprema Corte, alla quale è stato assegnato questo ricorso, rilevata l'esistenza di un contrasto interpretativo in ordine all'applicabilità di effetti sulla prescrizione analoghi a quelli conseguenti alla sospensione del processo che si determinano in caso di condono edilizio (disciplinato dagli artt. 44 e 38 legge n. 47/85 ovvero dagli artt. 39 legge n. 724/94 o 32 legge n. 326/03) anche alla disciplina della sanatoria di cui agli artt. 36 e 45 d.P.R. n. 380/01 (in precedenza, artt.13 e 22 legge n. 47 del 1985).

In via preliminare, dunque, la Suprema Corte a Sezioni Unite ha voluto definire la differenza che intercorre tra la disciplina del condono edilizio di cui alle leggi n. 47/1985, n. 724/1994 e n. 326/2003³, e quella della sanatoria conseguente ad

³ Sulla disciplina del condono edilizio cfr.: MAZZARELLI, *L'affidabilità del condono edilizio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n.2/2004, p. 84; BELLOMIA-SANDULLI, *La nuova disciplina degli illeciti edilizi e delle opere abusive alla luce della l. 28 febbraio 1985 n.47 e successive modificazioni: aspetti amministrativi e penali*, in *Sanzioni urbanistiche e recupero degli insediamenti e delle opere abusive*, suppl. a *Riv. Giur. Edil.*, 1984, p.55; DURANTI, *Vecchio e nuovo condono alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, n.4/2004, p.10.

accertamento di conformità, disciplinata dall'art. 36 del T.U. dell'Edilizia (d.P.R. n. 380/2001). Il condono edilizio si caratterizza per l'efficacia limitata nel tempo, poiché è finalizzato alla regolarizzazione di determinati abusi edilizi realizzati entro un limite temporale individuato dalla norma. Il suo effetto estintivo, inoltre, consegue al pagamento di un'oblazione, formalizzato attraverso l'attestazione, da parte dell'autorità comunale, della congruità di quanto corrisposto a tale titolo. Esso opera, peraltro, anche con riferimento ad interventi in contrasto con gli strumenti urbanistici e produce effetti estintivi anche verso reati conseguenti alla violazione delle norme antisismiche e sulle costruzioni in cemento armato. La sanatoria disciplinata dagli articoli 36 e 45 d.P.R. n. 380/01⁴ opera, al contrario, su un piano del tutto diverso, in quanto destinata, in via generale, al recupero degli interventi abusivi previo accertamento della conformità degli stessi agli strumenti urbanistici generali e di attuazione, nonché alla verifica della sussistenza di altri requisiti di legge specificatamente individuati. In base al menzionato articolo 36, la sanatoria può essere ottenuta quando l'opera eseguita in assenza del permesso sia conforme agli strumenti urbanistici generali e di attuazione approvati o non in contrasto con quelli adottati, tanto al momento della realizzazione dell'opera, quanto al momento della presentazione della domanda, che può avvenire fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative.

3. In merito all'istanza di sanatoria per accertamento di conformità, la prevista sospensione del processo penale assume rilievo per il computo dei termini prescrizionali del reato e, come precedentemente rilevato, si era aperto un contrasto interpretativo nella giurisprudenza che ha portato la terza Sezione penale della Corte di legittimità a rimettere la questione alle Sezioni Unite.

3.1 Un primo orientamento⁵, in effetti, aveva sostenuto l'illegittimità dell'ordinanza

⁴ Sulla disciplina della sanatoria cfr.: BENVENUTI, *Violazione delle norme edilizie e poteri generali di sanatoria del sindaco*, in *Riv. Amm.*, 1958, I, p.1; G. MANCUSO, *L'accertamento di conformità*, in *L'Attività edilizia nel testo unico, collana di urbanistica e appalti*, Ipsoa, 2003, p.440.

⁵ Cass., Sez. F pen., 09.08.2013, n.34938, in *Dejure*.

di sospensione dei termini di prescrizione per un tempo superiore alla durata della procedura amministrativa per la definizione della sanatoria e conseguente al differimento del procedimento penale, disposto su richiesta della difesa, proprio in ragione della pendenza della procedura medesima. La sospensione, quindi, è stata considerata in contrasto con il disposto degli artt. 36 e 45 d.P.R. n. 380/01 e, specificamente, con il limite temporale massimo di sessanta giorni fissato dalla legge per la definizione del procedimento finalizzato al rilascio del titolo abilitativo sanante, spirato il quale la domanda si intende respinta.

3.2 A tale impostazione giurisprudenziale si opponeva un altro indirizzo interpretativo⁶ che, sostanzialmente, aveva concesso alla difesa dell'imputato l'operatività della sospensione ai fini del computo dei termini di prescrizione per l'intera durata del differimento, a seguito della richiesta (accolta) di rinvio delle udienze dibattimentali sino alla conclusione del procedimento amministrativo valevole per ottenere la sanatoria edilizia di un immobile abusivo.

3.3 I giudici delle Sezioni Unite, nel risolvere il contrasto interpretativo in esame, hanno ritenuto più corretto aderire alla giurisprudenza più recente. L'indirizzo più remoto, infatti, sebbene fosse fondato su un presupposto corretto, giunge, a parere dei giudici di legittimità, a conclusioni errate. Per gli ermellini, in effetti, la riconosciuta illegittimità del deferimento oltre al sessantesimo giorno, sembra essere basata esclusivamente sul principio che la decorrenza di tale termine comporti il formarsi del silenzio rigetto. Ogni ulteriore rinvio (e la conseguente sospensione dei termini di prescrizione), anche se espressamente richiesto al giudice, appare, in tale interpretazione giurisprudenziale, ingiustificato.. Una simile statuizione non terrebbe poi conto del fatto che, nonostante il decorso del tempo e il significativo silenzio dell'amministrazione competente, questa non perderebbe il potere di rilasciare comunque, in presenza dei presupposti di legge, il permesso di costruire in sanatoria. Con la conseguenza per cui una eventuale richiesta di rinvio in previsione

⁶ Cass., Sez. III pen., 28/05/2014, n. 41349, in *Dejure*.

dell'accoglimento della domanda già presentata, risulterebbe pienamente giustificata, in considerazione, peraltro, i vantaggiosi effetti per l'imputato che conseguono al rilascio del titolo abilitativo postumo. In caso di rinvio su richiesta dell'imputato o del suo difensore, dunque, ai fini della sospensione dei termini di prescrizione, opererebbero i principi generali stabiliti dal codice di rito, i quali, peraltro, avranno effetto (a differenza di quanto avviene con riguardo alla sospensione prevista dal combinato disposto degli artt. 36 e 45 d.P.R. n. 380/2001), anche con riferimento ai reati eventualmente concorrenti con la contravvenzione di cui all'art.44 del medesimo decreto.

4. Venendo, dunque, alle questioni di diritto per le quali il ricorso è stato rimesso alle Sezioni Unite queste possono essere sintetizzate entro due "aree": con la prima, si vuole verificare se la sospensione del processo, prevista nel caso di presentazione dell'istanza di accertamento di conformità, ex art. 36 d.P.R. n.380 del 2001, debba essere considerata ai fini del computo dei termini di prescrizione del reato edilizio; con la seconda, si chiede ai giudici di legittimità di pronunciarsi sulla possibilità che operi la sospensione del corso della prescrizione a norma dell'art. 159, primo comma, n.3, cod. pen., nel caso di sospensione del processo disposta su richiesta dell'imputato o del suo difensore oltre il termine previsto per la formazione del silenzio-rifiuto ex art. 36 d.P.R. n.380/01.

4.1 Sul primo punto i giudici di legittimità hanno sancito che il periodo di sospensione del processo penale, previsto nel caso di presentazione d'istanza di accertamento di conformità, ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n.380/2001, rileva ai fini del computo dei termini di prescrizione del reato edilizio, sospendendone la decorrenza.

Sulla seconda questione la Suprema Corte ha stabilito che anche in caso di sospensione del processo disposta su una richiesta dell'imputato effettuata oltre il termine previsto per la formazione del silenzio-rifiuto, operi la sospensione della decorrenza della prescrizione a norma dell'art. 159, comma 1, n.3, cod.pen.

Il ricorso, conseguentemente, è stato dichiarato inammissibile e l'inammissibilità

rilevata non consente il formarsi di un valido rapporto d'impugnazione tale, pertanto, da precludere la possibilità di dichiarare la causa di non punibilità di cui all'art. 129 cod. proc. pen., *ivi* compresa la prescrizione intervenuta nelle more del giudizio di legittimità.

5. Con questa pronuncia la giurisprudenza di legittimità ha arginato un fenomeno, piuttosto frequente nella prassi, per il quale il reato di abuso edilizio si prescriveva quando era ancora in corso il processo penale, essendo soggetto a termine di prescrizione breve. Le conseguenze sono immediate: l'imputato che avrà effettuato una richiesta di sospensione del processo, d'ora in poi, nell'attesa che il Comune competente si pronunci sull'istanza di conformità, non potrà beneficiare dell'intervenuta prescrizione del reato per il quale è sottoposto a procedimento penale in quanto la decorrenza della stessa si sospende insieme al processo. La prescrizione continuerà a decorrere, infatti, solo nel caso in cui il Comune competente non si pronunci entro i 60 giorni.