

**Una sentenza importante che conferma un principio base logico
ma spesso soggetto a controversie interpretative**

**Cassazione: il dirigente dell'ufficio tecnico comunale
ha l'obbligo di denunciare l'abuso edilizio.
Come è sempre stato logico...**

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

Il dirigente dell'ufficio tecnico comunale ha l'obbligo, sempre e comunque, di denunciare alla Procura della Repubblica un abuso edilizio del quale ha notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni.

Questo principio è diventato "notizia" sui mass-media e su internet dopo una sentenza della Cassazione che ha ricordato il principio stesso.

In questa nostra Italia accade oggi che – soprattutto nel campo ambientale – quello che è logico, scontato e doveroso diventa un fatto eccezionale di cronaca, una "novità" degna di articoli sulla stampa. E questo per un solo fatto ormai chiaro: alcuni principi del diritto connessi ai temi ambientali o sono caduti in desuetudine applicativa (traduco: di fatto non li applica più nessuno e ci siamo dimenticati che esistono) oppure sono stravolti da anni di interpretazioni malevoli e strumentali, spesso generate da polemiche sul rimbalzo (traduco: scaricabarile) di competente reciproche, a tal punto che il principio stesso viene di fatto vaporizzato nel nulla e dimenticato per prassi.

Poi all'improvviso su questo teatro di narcosi collettiva spunta fuori una sentenza della Cassazione che – opportunamente e doverosamente – va a ricordare il principio stesso secondo una logica ordinaria, ed allora tale richiamo della Cassazione diventa "novità" e "notizia". O perlomeno come tale viene percepita.

Bene, noi oggi dopo la sentenza della Cassazione n. 23956/13 della sesta sezione Penale (Pres. Di Virginio – Rel. Rotundo) – n. RG. 42961-12 - Ud. 8 febbraio 2013 depositata il 3 giugno 2013, apprendiamo sulla stampa che il dirigente dell'ufficio tecnico comunale ha il dovere di denunciare comunque un abuso edilizio.

Se tale fatto, che a noi sembra di una ordinaria e scontata logica giuridica, è diventato “notizia” e ci hanno fatto sopra degli articoli, e pure noi in questa sede stato scrivendo a nostra volta un articolo, vuol dire che abbiamo perso qualche passaggio nel sistema di approccio al contrasto al dilagante fenomeno dell'abusivismo edilizio che sta divorando in modo irreversibile il nostro territorio.

E forse anche proprio questa progressiva perdita di certezza su alcuni capisaldi del diritto sostanziale e procedurale in materia ambientale è stata (ed è tutt'oggi) concausa (non di poco conto) della oggettiva ed incontestabile avanzata del cemento armato abusivo sul nostro territorio. Se ognuno avesse la percezione chiara e convinta delle proprie competenze ed ognuno facesse la sua parte, senza perdere tempo a disquisire su presunte competenze ed incompetenze, il freno contro l'abusivismo sarebbe più deciso e diffuso.

Comunque, vediamo cosa ha ricordato la Cassazione che ha annullato una sentenza del Tribunale di Pavia, di non luogo a procedere nei confronti di due imputati, il geometra e il responsabile dell'Ufficio tecnico di un Comune, per aver ommesso di segnalare al Pubblico Ministero un abuso edilizio.

Ma nel caso in esame Il GUP del Tribunale di Pavia ha dichiarato non luogo a procedere per i due imputati in ordine ai reati di cui all'art. 361 c.p., e poi la Cassazione ha accolto il ricorso del Procuratore della Repubblica, annullando la sentenza impugnata e rinviando ad una nuova deliberazione del Tribunale.

Nel caso in esame, alla omessa denuncia era seguita la totale inerzia degli organi competenti, comportando per il GUP la rilevanza penale della condotta dei soli agenti e ufficiali di polizia giudiziaria.

Va rilevato che l'art. 361 del Codice Penale punisce Il pubblico ufficiale il quale omette o ritarda di denunciare all'Autorità giudiziaria, o ad un'altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni.

Ora, a noi è sempre sembrato chiaro e palese che il dirigente dell'Ufficio tecnico di un comune è logicamente un pubblico ufficiale. Dunque, atteso che tale ufficio si occupa anche e soprattutto di edilizia, la doverosità della denuncia a cura e firma del relativo dirigente di un abuso edilizio accertato nell'esercizio ed a causa delle sue funzioni ci è sempre sembrato altrettanto logicamente doveroso. Dove si può trovare in tale articolo una deroga per il dirigente dell'Ufficio tecnico comunale?

La Cassazione – evidentemente – si basa su tale storico principio, e rileva che “l'elemento soggettivo del reato di omissione di denuncia consiste nella consapevolezza e volontarietà dell'omissione della denuncia”. “È – continua la Corte – estraneo alla nozione del dolo di omissione il motivo che induca il soggetto, su cui grava l'obbligo di informazione, ad astenersene; sicché è irrilevante che il pubblico ufficiale ritenga che l'informativa della “notitia criminis” di cui sia venuto a conoscenza, compete ad altro pubblico ufficiale ovvero supponga che l'informativa medesima sia stata da questi già fornita”.

Il caso appare emblematico quanto a convinzioni basate su prassi consolidate distorte. Il GUP, dopo avere constatato che alla segnalazione di abuso edilizio era seguita la totale inerzia degli organi competenti, concludeva che tale condotta rivestiva rilievo penale soltanto per gli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria sul presupposto che l'art. 27, comma 4, DPR 380/2001 costituirebbe norma speciale rispetto all'art. 361 del Codice Penale.

In realtà questa convinzione è molto diffusa e basata su prassi estese di fatto sul territorio.

Uno dei due ricorrenti, era imputato del reato di cui all'art. 361 c.p. per avere, in qualità di geometra dell'Ufficio Tecnico del Comune, omesso di denunciare senza ritardo alla Autorità Giudiziaria l'abuso edilizio da lui stesso riscontrato nel corso di sopralluogo effettuato insieme al comandante della Polizia Municipale. All'altro ricorrente veniva contestato lo stesso reato per avere, in qualità di responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune, omesso di denunciare senza ritardo alla Autorità Giudiziaria l'abuso edilizio di cui era venuto a conoscenza a seguito della ricezione di rapporto di servizio redatto dalla Polizia locale.

Dunque il tecnico aveva rilevato di persona l'abuso ed il dirigente ne aveva avuto notizia dal rapporto di servizio della PG. Questo particolare è importante perché le prassi distorte fanno leva proprio su tali passaggi intermedi.

Il GUP di Pavia, dopo avere premesso che doveva ritenersi pacifico in punto di fatto che alla segnalazione dell'abuso edilizio ed alla sua constatazione era seguita la totale inerzia degli organi competenti, ha rilevato che tale condotta aveva rilievo penale unicamente a carico degli agenti e degli ufficiali di polizia giudiziaria, in quanto la disposizione di cui all'art. 27, comma 4, DPR 380/2001 costituirebbe norma speciale rispetto all'art. 361 c.p. In base a tale interpretazione sistematica dall'obbligo di denuncia sarebbero esonerati i dirigenti dell'Ufficio Tecnico e ciò comporterebbe anche una razionalizzazione del sistema, evitando onerose duplicazioni di comunicazioni di reato.

Certamente questa linea di pensiero corrisponde ad una interpretazione piuttosto diffusa a livello locale sulla scorta di prassi consolidate nel tempo che, proprio a causa dell'orizzonte stratigrafico culturale basato su tale distorte chiavi di lettura della norma, ha determinato in molti la convinzione della fondatezza di tale impostazione giuridica. Ma non è affatto così. E la Cassazione lo ricorda a chiare lettere.

Infatti il Supremo Collegio stabilisce che “si tratta di una erronea interpretazione delle disposizioni di legge in questione.” E questo in primo luogo perché “nessun rapporto di specialità sussiste tra le due disposizioni, posto che soltanto l'art. 361 c.p. è norma penale incriminatrice a differenza dell'art. 27 DPR 380/2001, per la cui violazione non è prevista alcuna sanzione penale”, ma poi – in secondo luogo – “si tratta di norme con differenti ambiti di applicazione: da un lato la norma penale ha maggiore estensione, rivolgendosi in generale al pubblico ufficiale come soggetto attivo a differenza della norma amministrativa, che limita la propria sfera ai soli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria; dall'altro l'art. 361 c.p. circoscrive l'oggetto dell'obbligo di denuncia ai soli reati, mentre il citato art. 27 estende l'obbligo a tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia, anche quando non rivestono carattere penale. Ne deriva che tra le due disposizioni non intercorre un rapporto di specialità, ma al più di complementarietà, trattandosi di norme che prevedono diversi doveri di comunicazione alla Autorità Giudiziaria nell'ottica di un più accurato controllo dell'assetto urbanistico-edilizio del territorio.”.

Dunque, la Corte ribadisce che nessuna linea di assorbimento può sussistere tra queste due diverse norme che viaggiano su strade del tutto dissimili, e che semmai il combinato disposto tra le due norme stesse può determinare un rafforzamento anche numerico delle denunce di abusi edilizi al PM, che certamente non fa danno, e non certo una “esenzione” dalla denuncia per qualcuno dei soggetti interessati.

Vorrei sottolineare questo basilare principio all'attenzione di tutti coloro che ancora oggi perdono il loro tempo a disquisire e dibattere su competenze ed incompetenze e sulle presunte incompatibilità funzionali dei propri uffici al fine di evitare “duplicazioni” di denunce alla Procura competente...

E, mi sembra, la Cassazione su queste prassi di “scaricabarile” lancia un messaggio inequivocabile: “A parte il fatto che l'interpretazione del GUP di Pavia rischia chiaramente di determinare inerzia ed omissioni di denunce nei Comuni privi di corpi di Polizia Municipale, allorquando i dirigenti degli Uffici Tecnici vengano comunque a conoscenza di abusi edilizi penalmente sanzionati, oltre in

via più generale a determinare un concreto pericolo di diffusione di inaccettabili prassi di scarico reciproco di responsabilità, come avvenuto nel caso di specie". Certo che è difficile essere più chiari di così.

Per concludere, dunque, la Cassazione ha ribadito che il tecnico comunale ed il dirigente dell'ufficio tecnico comunale devono comunque inoltrare denuncia a loro firma al PM del luogo per un abuso edilizio del quale essi nell'esercizio ed a causa delle loro funzioni hanno avuto conoscenza; e questo anche se un organo di polizia a sua volta ha già o meno inviato la comunicazione di notizia di reato di competenza (i due adempimenti sono indipendenti e l'uno non può surrogare o sostituire l'altro); il reato di cui all'art. 361 c.p. è applicabile in caso di tali omissioni; è logico e sottinteso – poi - il dovere di ogni organo di polizia locale e statale di procedere alla comunicazione di notizia di reato per tali casi.

Aggiungiamo noi: proprio per evitare quelle inerzie di fatto a livello operativo che la Cassazione – giustamente e opportunamente – censura, è peraltro necessario che queste denunce e comunicazioni di notizie di reato vengano inoltrate alla Procura nei tempi più brevi possibili, attesa la notoria velocità fulminea con la quale si realizzano gli abusi edilizi e la irreversibilità del danno sul territorio. Ed in questo contesto appare peraltro necessaria ed inderogabile la attivazione dei sequestri preventivi di iniziativa della PG già nella immediatezza della flagranza di reato durante il primo accertamento per impedire che il reato (velocissimo) venga portato ad ulteriori conseguenze (e dunque concluso con frustrazione delle esigenze di prevenzione), così adempiendo peraltro in modo preciso e puntuale ai primari obblighi di competenza della polizia giudiziaria tra i quali si distingue il dovere (logico) di impedire la prosecuzione/reiterazione dei reati accertati.

Maurizio Santoloci

Pubblicato il 24 luglio 2013

Riportiamo in calce la motivazione integrale della sentenza in commento

Sentenza n. 314
camera di consiglio dell'8-2-13 (n. 7 del ruolo)

registro generale n. 42961-12

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
sezione sesta penale

composta dai Signori:
dott. Adolfo Di Virginio
1. dott. Arturo Cortese
2. dott. Vincenzo Rotundo
3. dott. Pierluigi Di Stefano
4. dott. Ercole Aprile
ha pronunciato la seguente

Presidente
Consigliere
Consigliere
Consigliere
Consigliere

SENTENZA

sul ricorso proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pavia avverso la sentenza resa in data 13-12-11 dal GUP di Pavia nei confronti di [nome], nato a [città] il [data], e di [nome], nato a [città] il [data].

Udita la relazione fatta dal Consigliere, dott. Vincenzo Rotundo.

Udite le richieste del Pubblico Ministero, dott. Volpe, che ha concluso per l'annullamento con rinvio in riferimento alla posizione di [nome] e per il rigetto del ricorso in riferimento alla posizione del [nome].

Udito l'avv. [nome] (in sost. dell'avv. [nome]), che ha chiesto il rigetto del ricorso.

FATTO E DIRITTO

1. -. Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pavia ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza indicata in epigrafe, con la quale, in data 13-12-11, il GUP presso il Tribunale di Pavia ha dichiarato non luogo a procedere, ai sensi dell'art. 425 c.p.p., nei confronti di [nome] e di [nome] in ordine ai reati di cui all'art. 361 c.p. loro rispettivamente ascritti ai capi 3) e 2) della rubrica per insussistenza del fatto.

Nel ricorso si deduce violazione di legge, in quanto il GUP, dopo avere constatato che alla segnalazione di abuso edilizio era seguita la totale inerzia degli organi competenti, avrebbe errato nel concludere che tale condotta rivestiva rilievo penale soltanto per gli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria sul presupposto che l'art. 27, comma 4, DPR 380/2001 costituirebbe norma speciale rispetto all'art. 361 c.p.

2. -. In prossimità della odierna udienza camerale [nome] e [nome] hanno fatto pervenire un'istanza di rinvio, sostenendo che, essendo stato loro notificato l'avviso soltanto quindici giorni prima, non sarebbe stato rispettato il termine di trenta giorni previsto dall'art. 610, comma 5, c.p.p., con conseguente lesione del loro diritto di difesa.

La richiesta è infondata, in quanto, trattandosi di procedimento camerale, l'avviso deve essere notificato almeno dieci giorni prima dell'udienza in camera di consiglio e tale termine risulta rispettato.

3. -. Il ricorso è fondato.

[nome] è imputato del reato di cui all'art. 361 c.p. per avere, in qualità di geometra dell'Ufficio Tecnico del Comune di [nome], omesso di denunciare senza ritardo alla Autorità Giudiziaria l'abuso edilizio da lui stesso riscontrato nel corso di sopralluogo effettuato insieme al comandante della Polizia Municipale in data 2-2-09 presso la proprietà di [nome].

A [nome] è contestato lo stesso reato per avere, in qualità di responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune di [nome], omesso di denunciare senza ritardo

alla Autorità Giudiziaria l'abuso edilizio di cui era venuto a conoscenza a seguito della ricezione di rapporto di servizio redatto dalla Polizia locale in data 3-12-09.

Il GUP di Pavia, dopo avere premesso che doveva ritenersi pacifico in punto di fatto che alla segnalazione dell'abuso edilizio ed alla sua constatazione era seguita la totale inerzia degli organi competenti, ha rilevato che tale condotta aveva rilievo penale unicamente a carico degli agenti e degli ufficiali di polizia giudiziaria, in quanto la disposizione di cui all'art. 27, comma 4, DPR 380/2001 costituirebbe norma speciale rispetto all'art. 361 c.p. In base a tale interpretazione sistematica dall'obbligo di denuncia sarebbero esonerati i dirigenti dell'Ufficio Tecnico e ciò comporterebbe anche una razionalizzazione del sistema, evitando onerose duplicazioni di comunicazioni di reato.

Si tratta di una erronea interpretazione delle disposizioni di legge in questione.

In primo luogo nessun rapporto di specialità sussiste tra le due disposizioni, posto che soltanto l'art. 361 c.p. è norma penale incriminatrice a differenza dell'art. 27 DPR 380/2001, per la cui violazione non è prevista alcuna sanzione penale.

In secondo luogo si tratta di norme con differenti ambiti di applicazione: da un lato la norma penale ha maggiore estensione, rivolgendosi in generale al pubblico ufficiale come soggetto attivo a differenza della norma amministrativa, che limita la propria sfera ai soli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria; dall'altro l'art. 361 c.p. circoscrive l'oggetto dell'obbligo di denuncia ai soli reati, mentre il citato art. 27 estende l'obbligo a tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia, anche quando non rivestono carattere penale.

Ne deriva che tra le due disposizioni non intercorre un rapporto di specialità, ma al più di complementarietà, trattandosi di norme che prevedono diversi doveri di comunicazione alla Autorità Giudiziaria nell'ottica di un più accurato controllo dell'assetto urbanistico-edilizio del territorio.

A parte il fatto che l'interpretazione del GUP di Pavia rischia chiaramente di determinare inerzia ed omissioni di denunce nei Comuni privi di corpi di Polizia Municipale, allorché i dirigenti degli Uffici Tecnici vengano comunque a conoscenza di abusi edilizi penalmente sanzionati, oltre in via più generale a determinare un concreto pericolo di diffusione di inaccettabili prassi di scarico reciproco di responsabilità, come avvenuto nel caso di specie.

Va, infine, ricordato che l'elemento soggettivo del reato di omissione di denuncia consiste nella consapevolezza e volontarietà dell'omissione della denuncia allorché si sia verificato il presupposto da cui deriva l'obbligo di informare l'autorità giudiziaria, ovvero la conoscenza, da parte del pubblico ufficiale, del fatto costituente reato a causa e nell'esercizio delle sue funzioni. È, invece, estraneo alla nozione del dolo di omissione il motivo che induca il soggetto, su cui grava l'obbligo di informazione, ad astenersene; sicché è irrilevante che il pubblico ufficiale ritenga che l'informativa della "notitia criminis" di cui sia venuto a conoscenza, competa ad altro pubblico ufficiale ovvero supponga che l'informativa medesima sia stata da questi già fornita. Infatti, l'errore in cui il soggetto possa incorrere, al riguardo, non esclude la volontarietà dell'omissione, ma concerne semmai la sua legittimità ed è, pertanto, penalmente inescusabile (Sez. 6, Sentenza n. 1407 del 05/11/1998, Rv. 212551, Pirari; sez. 6, sentenza n. 9701 del 23-9-96, RV 206014, Gobbi).

4 -.- Si impone, pertanto, l'annullamento della sentenza impugnata con rinvio per nuova deliberazione al Tribunale di Pavia.

P.Q.M.

Annulla la sentenza impugnata e rinvia per nuova deliberazione al Tribunale di Pavia, così deciso in Roma, all'udienza dell'8-2-2013.

Il Consigliere Estensore

Vincenzo Romano

Depositato in Cancelleria



- 3 GIU 2013

oggi, 2013

Il Presidente

Piera Esposito

Il Presidente
Piera Esposito