

CORTE DI CASSAZIONE PENALE, SEZIONE III, SENTENZA DEL 13 GENNAIO 2012, N. 889: la valutazione postuma della compatibilità paesaggistica per gli interventi “minori non può prescindere dal necessario parere della sovrintendenza.

«la Legge 308/04 (c.d. Legge - delega ambientale) apportando consistenti modifiche all'articolo 181 D.Lv. 42/04 ha, tra l'altro, previsto la possibilità di una valutazione postuma della compatibilità paesaggistica di alcuni interventi definibili come “minori”, all'esito della quale, pur mantenendo ferma l'applicazione delle misure amministrative pecuniarie previste dall'articolo 167, non si applicano le sanzioni penali stabilite per il reato contravvenzionale contemplato dal primo comma dell'articolo 181.

(...)

La procedura per il conseguimento della valutazione postuma di compatibilità paesaggistica è disciplinata dal comma 1 quater del menzionato articolo 181, il quale dispone che il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi in questione deve presentare apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo, la quale si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della sovrintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni.

Si tratta di indicazioni alquanto sommarie, nulla disponendosi, ad esempio, circa la documentazione da porsi a corredo della richiesta o sulla qualificazione del silenzio eventualmente tenuto dall'amministrazione sulla richiesta stessa ma, anche a fronte di tale laconicità, può affermarsi che la valutazione di compatibilità paesaggistica non ammettere equipollenti e che non può prescindersi dal necessario parere della sovrintendenza che la norma espressamente prevede e qualifica come vincolante. ».



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. GUIDO DE MAIO
Dott. AMEDEO FRANCO
Dott. RENATO GRILLO
Dott. GUICLA MULLIRI
Dott. LUCA RAMACCI

UDIENZA PUBBLICA
DEL 29/11/2011

- Presidente - SENTENZA N. 2542/2011
- Consigliere - REGISTRO GENERALE N. 8081/2011
- Consigliere -
- Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

- 1) FALCONI BACHISIO N. IL 17/11/1951
- 2) MELONI MASSIMILIANO N. IL 05/07/1972
- 3) CHILLOCCI GIUSEPPE PALMIRO N. IL 30/03/1958

avverso la sentenza n. 657/2009 CORTE APPELLO SEZ.DIST. di
SASSARI, del 15/07/2010

visti gli atti, la sentenza e il ricorso

udita in PUBBLICA UDIENZA del 29/11/2011 la relazione fatta dal
Consigliere Dott. LUCA RAMACCI

Udito il Procuratore Generale in persona del Dott. *Tudor Bajana*
che ha concluso per *l'annullamento senza rinvio in*
preservazione

Udito, per la parte civile, l'Avv

Udit i difensor Avv. *Olivero Danti* anche in *representazione*
degli altri difensor.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza del 15 luglio 2010, la Corte d'Appello di Cagliari – Sezione Distaccata di Sassari confermava la sentenza con la quale, il 12 marzo 2009, il Tribunale di Nuoro condannava **FALCONI Bachisio**, **MELONI Massimiliano** e **CHILLOCCI Giuseppe** per la violazione dell'articolo 181 D.Lv. 42\04 concretatasi nella realizzazione, in area paesaggisticamente vincolata ed in assenza dell'autorizzazione dell'ente preposto alla tutela del vincolo, di un locale seminterrato in blocchetti cementizi di circa m. 2,65-2,80 di altezza, una veranda lungo tutto il lato nord-ovest, un locale seminterrato nel lato sud (di altezza variabile tra i m. 1,50 e 2,00), scale e verande per raggiungere i nuovi locali realizzati, il tutto nell'ambito di lavori di ristrutturazione di un edificio adibito ad albergo ed in totale difformità dal titolo edilizio conseguito. La corrispondente violazione urbanistica veniva invece dichiarata estinta dal primo giudice per intervenuta sanatoria.

Avverso tale pronuncia i predetti proponevano due distinti ricorsi per cassazione, il primo nell'interesse di FALCONI Bachisio e MELONI Massimiliano ed il secondo nell'interesse di CHILLOCCI Giuseppe.

Con argomentazioni sostanzialmente identiche deducevano, con un primo motivo di ricorso, il vizio di motivazione e la violazione dell'articolo 181 D.Lv. 42\04 in ordine alla nozione di “*superficie utile*” considerata dalla Corte territoriale.

Osservavano, a tale proposito, che per le opere in questione era stata attivata la procedura per l'accertamento di compatibilità paesaggistica, che si assumeva definita con determinazione dirigenziale (n. 70\2006) con la quale l'Ufficio Tutela Paesaggio della Regione aveva dichiarato non pregiudizievole, ai fini dell'interesse pubblico tutelato, il mantenimento delle opere abusivamente realizzate ed applicata la sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 167 del menzionato D.Lv.

Ciò nonostante, rilevavano i ricorrenti, i giudici del gravame avevano ritenuto non applicabile l'articolo 181, comma 1^{ter} D.Lv. 42\04, erroneamente ritenendo che le opere avessero determinato un aumento di superficie utile mentre, trattandosi di una veranda esterna aperta, la superficie della stessa non poteva ritenersi computabile come peraltro ritenuto anche dal regolamento comunale. Inoltre, la nozione di “*superficie utile*” elaborata con riferimento alla disciplina urbanistica doveva ritenersi comune anche a quella paesaggistica e doveva sempre essere associata ad un volume. L'aggettivo, *utile*, poi, non rappresentava una generica qualificazione di “*utilizzabilità*” o “*utilità*”, bensì una precisa classificazione secondo la consolidata terminologia della disciplina edilizia.





Con un secondo motivo di ricorso deducevano la violazione dell'articolo 157 C.P. conseguente alla mancata declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione conseguente allo spirare del termine massimo di legge antecedentemente alla pronuncia oggetto di censura.

Insistevano, pertanto, per l'accoglimento dei rispettivi ricorsi.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il ricorso è solo in parte fondato.

Occorre preliminarmente chiarire che, da quanto è dato rilevare dalla decisione impugnata, le opere abusivamente realizzate, per le quali è intervenuta condanna, sono quelle descritte in premessa e, pertanto, le stesse non sono limitate alla sola realizzazione di una veranda aperta alla quale sembrano esclusivamente riferirsi i ricorsi.

La menzione di tale opera viene infatti effettuata al punto 3.3 della sentenza impugnata a titolo evidentemente esemplificativo per escludere l'applicabilità, nella fattispecie, della speciale causa estintiva di cui all'articolo 181, comma 1^{ter} D.Lv. 42\04.

In ogni caso, tuttavia, la soluzione interpretativa adottata dai giudici del gravame appare giuridicamente corretta.

Va ricordato, a tale proposito, che la Legge 308\04 (c.d. Legge - delega ambientale) apportando consistenti modifiche all'articolo 181 D.Lv. 42\04 ha, tra l'altro, previsto la possibilità di una valutazione postuma della compatibilità paesaggistica di alcuni interventi definibili come "minori", all'esito della quale, pur mantenendo ferma l'applicazione delle misure amministrative pecuniarie previste dall'articolo 167, non si applicano le sanzioni penali stabilite per il reato contravvenzionale contemplato dal primo comma dell'articolo 181.

Gli interventi suscettibili di "sanatoria" riguardano, come stabilito dal comma 1^{ter}, i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica e lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Tali interventi possono, come si è detto, essere definiti "minori" in quanto caratterizzati da un impatto sensibilmente più modesto sull'assetto del territorio vincolato rispetto agli altri considerati nella medesima disposizione di legge.



La procedura per il conseguimento della valutazione postuma di compatibilità paesaggistica è disciplinata dal comma *lquater* del menzionato articolo 181, il quale dispone che il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi in questione deve presentare apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo, la quale si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni.

Si tratta di indicazioni alquanto sommarie, nulla disponendosi, ad esempio, circa la documentazione da porsi a corredo della richiesta o sulla qualificazione del silenzio eventualmente tenuto dall'amministrazione sulla richiesta stessa ma, anche a fronte di tale laconicità, può **affermarsi** che *la valutazione di compatibilità paesaggistica non ammettere equipollenti e che non può prescindere dal necessario parere della sovrintendenza che la norma espressamente prevede e qualifica come vincolante.*

Sulla necessità del suddetto parere ai fini del perfezionamento della procedura si è, peraltro, già pronunciata questa Sezione, riconoscendo al rilascio postumo di un provvedimento autorizzatorio non ottenuto all'esito della procedura predetta il solo effetto di escludere l'emanazione o l'esecuzione dell'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi, conseguenza parimenti determinata dal pagamento della sanzione pecuniaria di cui al citato articolo 167 D.Lv. 42\04 (Sez. III n. 15053, 13 aprile 2007; Sez. III 16754, 2 maggio 2007).

Tale assunto è senz'altro condiviso dal Collegio che ritiene di dover **ribadire** l'ulteriore **principio**, pure in precedenza affermato (Sez. III n. 27750, 8 luglio 2008), secondo il quale *il rilascio della valutazione paesaggistica all'esito della menzionata procedura non determina automaticamente la non punibilità in ordine al reato contestato, dovendo essere sempre accertata dal giudice la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto legittimanti la "sanatoria".*

Alla luce di tali considerazioni deve dunque osservarsi che correttamente la Corte territoriale ha escluso che la determinazione dirigenziale di cui si è fatta menzione in precedenza ed il pagamento della sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 167 D.Lv. 42\2004 potessero spiegare effetti estintivi del reato contestato. Mancava, infatti, il necessario parere vincolante della Sovrintendenza, che costituisce un passaggio imprescindibile del procedimento amministrativo finalizzato al rilascio della valutazione postuma di compatibilità paesaggistica.

Parimenti corretta risulta, in ogni caso, la valutazione dell'intervento come determinante un aumento di superficie utile, ostativo allo spiegamento degli effetti sananti di cui tratta l'articolo 181, comma *1ter* più volte citato.



Decisiva, a tale proposito, appare la consistenza del complesso degli interventi realizzati, come descritta nella sentenza impugnata, non limitato alla sola realizzazione di una veranda.

Ma anche con riferimento a tale ultimo intervento non potrebbe giungersi a diverse conclusioni.

Invero la nozione di *superficie utile* non risulta specificamente definita dalla disciplina urbanistica attualmente in vigore che ne fa ripetutamente menzione, anche se è evidente che un simile riferimento è chiaramente effettuato al fine di considerare la rilevanza di un determinato intervento in termini di aggravio del carico urbanistico.

Viene citato in ricorso, quale parametro di riferimento per l'individuazione della nozione di *superficie utile*, il Decreto ministeriale Lavori pubblici 10 maggio 1977, n. 801 [▷] recante "*Determinazione del costo di costruzione di nuovi edifici*" dove vengono sviluppate le definizioni di "*superficie complessiva*" e "*superficie utile abitabile*" quest'ultima individuata, nell'articolo 3, come "*la superficie di pavimento degli alloggi misurata al netto di murature, pilastri, tramezzi, sguinci, vani di porte e finestre, di eventuali scale interne, di logge di balconi*".

Il tenore letterale della norma porterebbe ad includere, nel calcolo, anche le verande aperte e si tratta, comunque, di una definizione che, sebbene ripresa anche per altri aspetti della disciplina urbanistica dalla normativa regionale e dagli strumenti urbanistici, è finalizzata alla determinazione del costo di costruzione dei nuovi edifici secondo indici di valutazione fissati a tale scopo e non è certamente esaustiva, dato che anche altre disposizioni si riferiscono alla "*superficie utile*" individuandone il concetto in relazione alle finalità perseguite come avviene, ad esempio, nel D.Lv. 192/05 recante "*Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia*", ove nell'Allegato A, punto 37, la superficie utile viene genericamente definita come "*la superficie netta calpestabile di un edificio*".

Deve ritenersi, dunque, che *tale nozione vada individuata, in mancanza di specifica definizione, con riferimento alla finalità della disposizione che la contempla e, per quanto riguarda la disciplina paesaggistica, deve ritenersi che tale concetto vada individuato prescindendo anche dai criteri applicabili per la disciplina urbanistica, che ha oggettività giuridica diversa (e che la lettera a) del comma 1ter non richiama espressamente, diversamente da quanto avviene per quelli di cui alla successiva lettera c)) ed in senso ampio, considerando l'impatto dell'intervento sull'originario assetto paesaggistico del territorio, cosicché dovrà escludersi la speciale sanatoria stabilita dall'articolo 181 in tutti quei casi in cui la creazione di superfici utili o volumi o l'aumento di quelli legittimamente realizzati siano idonei a determinare una compromissione ambientale.*



Diversamente, non avrebbe senso la collocazione di tali interventi tra gli altri ritenuti “*minori*” e riguardanti, come si è detto, l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica e gli interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del D.p.r. 380\01.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte deve dunque ritenersi infondato il primo motivo di ricorso.

A diverse conclusioni deve pervenirsi per quanto attiene al secondo motivo di ricorso.

La sentenza indica quale data di accertamento dei reati il 22 novembre 2004, mentre la sentenza impugnata è stata pronunciata il 15 luglio 2010. All'atto della pronuncia era dunque spirato il termine massimo di prescrizione.

Conseguentemente, la sentenza impugnata deve essere annullata senza rinvio per essere i reati residui estinti per intervenuta prescrizione.

P.Q.M.

Annulla senza rinvio la sentenza impugnata per essere i reati residui estinti per intervenuta prescrizione.

Così deciso in Roma il 29 novembre 2011

Il Consigliere Estensore
(Dott. Luca RAMACCI)

Il Presidente

(Dott. Guido DE MAIO)

