

## Reati paesaggistici: la Corte Costituzionale “riscrive” l’articolo 181 del Dlgs. n. 42/2004

Data di pubblicazione: 13/09/2016

La **Corte Costituzionale**, con **sentenza n. 56/2016**<sup>1</sup>, ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale, per irragionevolezza sanzionatoria, del comma 1-bis dell’articolo 181 del Dlgs 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio”.

Tale pronuncia risulta di particolare rilevanza, perché ha come effetto una nuova configurazione dei reati paesaggistici, con la delimitazione del delitto paesaggistico ai soli interventi che abbiano comportato un aumento volumetrico di particolare consistenza e, di riflesso, con un ampliamento dei casi che si configurano come ipotesi contravvenzionali.

Le conseguenze dell’intervento della Corte sono molteplici e si estendono anche all’aspetto processuale, in quanto la declatoria di incostituzionalità di norme riguardanti il trattamento sanzionatorio, dispiegando effetti *ex tunc*, incide sul giudicato sostanziale<sup>2</sup>.

Di seguito la ricostruzione della vicenda e delle argomentazioni di diritto che hanno portato alla pronuncia in esame.

Con **ordinanza 6 agosto 2014, n. 194** il **Tribunale ordinario di Verona** ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’articolo 181, comma 1-bis, lettera a), del DLgs n. 42/2004, nella parte in cui, anche quando non risultino superati i limiti quantitativi previsti dalla successiva lettera b), punisce con la sanzione della reclusione da uno a quattro anni, anziché con le pene più lievi previste dal precedente comma 1 colui che, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegua lavori di qualsiasi genere su immobili o aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche, siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori.

Secondo il Giudice *a quo* la disposizione censurata comporterebbe la violazione dell’articolo 3 della Costituzione<sup>3</sup> per irragionevolezza del trattamento sanzionatorio riservato all’autore del reato di cui

---

<sup>1</sup> Depositata il 23 marzo 2016. Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 30 marzo 2016, n. 13 – serie speciale.

<sup>2</sup> Sull’argomento si segnala: “contravvenzionalizzazione” del delitto paesaggistico: il “sacrificio” del precetto (e del giudicato) in nome della (ir)ragionevolezza sanzionatoria Effetti sostanziali, processuali e profili rimediali a margine di Corte cost., sent. 23 marzo 2016, n. 56, Pres. Criscuolo, Rel. Coraggio” di Aldo NATALINI - articolo pubblicato su Diritto Penale Contemporaneo.

<sup>3</sup> **Costituzione. Articolo 3** Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione; di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

all'art. 181, comma 1-bis, lettera a), sia rispetto alle condotte identiche poste in essere su beni paesaggistici vincolati per legge previste dal comma 1, sia rispetto alla fattispecie disciplinata dalla lettera b) della medesima disposizione (ovvero condotte poste in essere su beni paesaggistici vincolati per legge di significativo impatto ambientale), sia, infine, rispetto a quelle incriminate dall'articolo 734 codice penale .

Ciò in quanto, ai sensi del comma 1 dell'articolo 181 del codice<sup>4</sup>, le condotte lesive di beni paesaggistici vincolati *ex lege* integrano, qualora non superino i limiti quantitativi previsti dal successivo comma 1-bis<sup>5</sup>, reati contravvenzionali; sono oggetto di sanatoria ai sensi del comma 1-ter<sup>6</sup>, e, ai sensi del successivo comma 1-quinquies<sup>7</sup>, si estinguono in ipotesi di rimessione in pristino da parte del trasgressore prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa e comunque prima che intervenga la condanna. Viceversa, ai sensi del comma 1-bis, lettera a), le condotte lesive di beni vincolati con provvedimento amministrativo integrano un delitto e non godono delle predette ipotesi di sanatoria o estinzione.

Tale differenza di regime tra le due ipotesi sarebbe irragionevole, in quanto l'unico dato che le distingue risiede nella fonte che riconosce il rilievo paesaggistico del bene. L'effetto sanzionatorio evidentemente irragionevole violerebbe, inoltre, l'articolo 27 Costituzione<sup>8</sup>, rendendo la pena ingiusta e quindi priva della sua finalità rieducativa.

---

E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

<sup>4</sup> **Articolo 181 Opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa**

1. *Chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegue lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici è punito con le pene previste dall'articolo 44, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.*

<sup>5</sup> **Articolo 181 [...] 1-bis (testo ante pronuncia 56/2016) 1-bis.** *La pena è della reclusione da uno a quattro anni qualora i lavori di cui al comma 1:*

a) *ricadano su immobili od aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori;*

b) *ricadano su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell'articolo 142 ed abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi[...]*

<sup>6</sup> **Articolo 181 [...] 1-ter.** *Ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 167, qualora l'autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica secondo le procedure di cui al comma 1-quater, la disposizione di cui al comma 1 non si applica:*

a) *per 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;*

b) *per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;*

c) *per i 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. [...]*

<sup>7</sup> **Articolo 181 [...] 1-quinquies.** *La rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici, da parte del trasgressore, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa, e comunque prima che intervenga la condanna, estingue il reato di cui al comma 1.*

<sup>8</sup> **Costituzione. Articolo 27 [...].** *Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato [...]*

L'irragionevolezza della disposizione censurata deriverebbe anche dal trattamento omogeneo che ricevono le due differenti fattispecie disciplinate dalle lettere a) e b) del comma 1-bis dell'articolo 181. Le condotte disciplinate nella lettera b) sarebbero "*di straordinario impatto ambientale*" ma equiparate, quanto a regime sanzionatorio, alle ben più lievi ipotesi disciplinate dalla lettera a).

Infine, secondo il Giudice *a quo* la violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione risulterebbe palese alla luce del raffronto con l'articolo 734 del codice penale<sup>9</sup>, il quale commina un'ammenda a colui che distrugge o altera le bellezze naturali soggette a speciale protezione dell'autorità: mentre, è punito con una pena fino a quattro anni di reclusione colui che, senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa, esegue lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici vincolati in via provvedimentale (anche nel caso in cui l'amministrazione preposta ritenga che non sia stato lesa il bene tutelato), è, invece, sanzionato con l'ammenda fino a 6.197,00 euro colui che distrugga o alteri un bene paesaggistico.

La **Corte Costituzionale**, con **sentenza n. 56 del 2016**, ha ritenuto fondata la questione sollevata, richiamandosi ai limiti della discrezionalità di cui gode il Legislatore nel delineare il sistema sanzionatorio penale ovvero la manifesta irragionevolezza e l'arbitrio al cospetto di "*sperquazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione*"<sup>10</sup>.

Attraverso la "codificazione" della materia paesaggistica, prima con l'articolo 163 del DLgs 29 ottobre 1999, n. 490 e, poi, con l'originario articolo 181 del DLgs 42/2004, il Legislatore, innalzando il grado di tutela dei beni vincolati in via provvedimentale allo stesso livello di quelli tutelati per legge, ha optato per l'identità di risposta sanzionatoria; con le modifiche apportate all'articolo 181 del codice dalla legge 15 dicembre 2004, n. 308 il Legislatore è tuttavia tornato a distinguere le fattispecie.

La Corte osserva che, nel fare ciò, il Legislatore "*non solo ha invertito la risposta sanzionatoria, punendo più gravemente le condotte incidenti su beni sottoposti a vincoli puntuali rispetto a quelle incidenti su beni vincolati per legge, ma ha anche delineato un complessivo trattamento sanzionatorio delle prime di gran lunga più severo rispetto a quello riservato alle seconde. [...]* Solo per i reati commessi su beni sottoposti a vincolo legale, poi, operano, alle condizioni specificamente previste, le cause di non punibilità e di estinzione del reato rispettivamente introdotte dai commi 1-ter e 1-quinquies."

---

<sup>9</sup> **Art.734 Codice penale. Distruzione o deturpamento di bellezze naturali.**

*Chiunque, mediante costruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'autorità, è punito con l'ammenda da euro 1.032 a euro 6.197*

<sup>10</sup> *Ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2012, n. 161 del 2009, n. 324 del 2008 e n. 394 del 2006

Per la Consulta la presenza di una legislazione ondivaga, non giustificata né da sopravvenienze fattuali né dal mutare degli indirizzi culturali di fondo della normativa in materia è sintomo evidente di irragionevolezza. Irragionevolezza resa manifesta “*dalla rilevantissima disparità tanto nella configurazione dei reati (nell’un caso delitto, nell’altro contravvenzione), quanto nel trattamento sanzionatorio, in relazione sia alla entità della pena che alla disciplina delle cause di non punibilità ed estinzione del reato.*”

*Dalla fondatezza della questione consegue la parificazione della risposta sanzionatoria [...] con la riconduzione delle condotte incidenti sui beni provvedimentali alla fattispecie incriminatrice di cui al comma 1, salvo che, al pari delle condotte incidenti sui beni tutelati per legge, si concretizzino nella realizzazione di lavori che comportino il superamento delle soglie volumetriche indicate al comma 1-bis.”*

Conseguentemente, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’articolo 181, comma 1-bis, nella parte in cui prevede «: a) ricadano su immobili od aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori; b) ricadano su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell’articolo 142 ed».

In sintesi, la Corte ha parificato il trattamento punitivo di fattispecie omogenee, riconducendo le condotte di abuso incidenti sia su beni paesaggistici che derivino tale qualità da atti amministrativi sia su beni tutelati per legge all’ipotesi contravvenzionale prevista dal comma 1 dell’articolo 181 e, di riflesso, ha limitato l’applicazione del comma 1-bis ai soli casi di esecuzione di volumetrie di particolare consistenza.

L’intervento della Corte sull’articolo 181, comma 1-bis ha però anche un’ulteriore conseguenza e, cioè, che le condotte incidenti sui beni paesaggistici individuati in via provvedimentale, consistenti nella realizzazione di lavori che non comportino il superamento delle soglie volumetriche ivi indicate - e ora regolate dal comma 1 del citato articolo - possono beneficiare degli istituti della non punibilità per accertamento postumo della compatibilità paesaggistica e della estinzione del reato per ravvedimento operoso (rispettivamente previsti dall’articolo 181, comma 1-ter, e comma 1-quinquies).