



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori BRUNI, LIUZZI, TARQUINIO e ZIZZA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 NOVEMBRE 2016

Modifiche all’articolo 44 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, relative all’innalzamento delle pene per il reato di lottizzazione abusiva e all’introduzione della nuova fattispecie di estinzione dei reati edilizi

ONOREVOLI SENATORI. – Una questione che nel nostro Paese ha subito notevoli evoluzioni è certamente quella che investe la considerazione ed il ruolo riconosciuti dal nostro ordinamento sia agli interessi o valori paesaggistici, che agli altri interessi e valori, parimenti incidenti sul territorio, quali sono quelli urbanistico-edilizi.

Il punto cruciale è, dunque, il rapporto che intercorre tra la disciplina paesaggistica e quella afferente al più generale e generico concetto di «governo del territorio»: locuzione diffusasi in ambito scientifico, giurisprudenziale e, da ultimo, recepita dal legislatore costituzionale con la revisione del titolo V della parte II della Costituzione attuata nel 2001.

Se, da un lato, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto l'urbanistica e l'edilizia, seppure separato quanto a *corpus* normativo di riferimento, espressione della materia «governo del territorio», ciò che, dall'altro, è ancora irrisolto è il rapporto tra quest'ultima, nelle sue declinazioni dell'urbanistica e dell'edilizia, e la disciplina paesaggistica.

All'origine delle antitetiche tesi che si sono venute affermando e, sovente, contrapponendo, vi è, oltre ai dubbi interpretativi generati dai criteri di riparto delle competenze legislative introdotti con la citata riforma del 2001, soprattutto il significato da attribuire alla nozione stessa di «paesaggio» ed in particolare alla sua estensione.

Invero, tale concetto sembra corrispondere, in uno con la scelta del costituente di collocarne la tutela nell'articolo 9 della Costituzione, accanto al patrimonio storico ed artistico, all'idea di paesaggio quale area di particolare pregio estetico-culturale; scelta

peraltro suffragata dal legislatore ordinario che ha sussunto le relative discipline nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il codice dei beni culturali e del paesaggio.

Dall'altro canto, la natura polisemica del «paesaggio», così come maturata dalle diverse discipline che di esso si sono occupate, dall'urbanistica, all'architettura, dalla filosofia alla geografia, rende assai complesso rintracciarne un senso univoco.

Complessità che si è sovente riflessa anche nelle scelte del legislatore che in molteplici contesti ha accolto una nozione di paesaggio per molti versi confusa ed indistinta da quella di «territorio», ed in particolare di urbanistica, rendendo dunque arduo riconoscere l'autonomia concettuale, anche al fine del regime giuridico di riferimento.

Né tali difficoltà interpretative possono dirsi superate dal codice dei beni culturali e del paesaggio che si trova a doversi confrontare, nell'esegesi dei concetti ivi espressi, con le indicazioni fornite dalla Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000 ed entrata in vigore in Italia il 1° settembre 2006, ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 14.

In tale testo compare una nozione molto ampia del paesaggio; recita infatti il preambolo: «il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana».

È dunque evidente che a livello europeo vive una nozione di paesaggio che, pur non potendo sovrapporsi *tout court* a quella di «territorio», comunque considera il paes-

saggio stesso oggetto di politiche non solo conservative, ma di gestione e trasformazione, rendendo, così, ancor più evanescente la linea di demarcazione tra la disciplina paesaggistica e quella del «governo del territorio».

È in tale *milieu* che si colloca il presente disegno di legge, volto ad estendere anche ai reati edilizi la speciale causa di estinzione del reato paesaggistico, prevista dall'articolo 181, comma 1-*quinquies*, del decreto legislativo n. 42 del 2004 e conseguente alla spontanea remissione in pristino degli immobili o dei luoghi interessati dall'abuso edilizio. Finalità che viene affiancata, ora, per l'ipotesi più grave prevista dal comma 1, lettera *c*), dell'articolo 44 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, vale a dire la lottizzazione abusiva, dalla previsione dell'aumento delle pene con effetto di deterrenza per la commissione di tali fattispecie di reato.

Del resto, la stessa Corte costituzionale, che in molteplici arresti ha sostenuto la diversità dei beni giuridici tutelati dalle normative urbanistica e da quella paesistica, ha altresì affermato che rientra nel potere discrezionale del legislatore prevedere l'estinzione del reato in ragione di precise scelte di politica criminale.

Ed è proprio in considerazione sia della natura omogenea dei reati contravvenzionali, urbanistici ed ambientali - entrambi reati di

pericolo a carattere permanente - sia della descritta sovrapposibilità delle materie del «governo del territorio» e dell'urbanistica con quella della tutela del paesaggio, ed anche dello stretto legame funzionale che le unisce, che, da un lato, s'intende rafforzare la relativa tutela mediante l'aggravamento della pena per le ipotesi che destano maggior allarme sociale, vale a dire quella della lottizzazione abusiva e, nel contempo, a quelle di costruzione in totale difformità o assenza di autorizzazione su zone sottoposte a vincolo paesistico.

Dall'altro lato, ritenendo irragionevole il perdurare di una disparità di trattamento tra le due fattispecie incriminate, si prevede che anche ai reati contravvenzionali edilizi si applichi, nell'ipotesi di spontanea riduzione in pristino dello stato dei luoghi da parte del trasgressore, la speciale causa di estinzione del reato già disciplinata dall'articolo 181, comma 1-*quinquies*, del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Infine, sempre in ossequio al principio di ragionevolezza, nonché all'articolo 3 della Costituzione, si è estesa l'operatività della suddetta causa di estinzione del reato anche alle fattispecie previste dal comma 2-*bis* del citato articolo 44 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, relative agli interventi mediante SCIA in sostituzione del permesso a costruire.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 44 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, lettera *c)*, le parole: «l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 30986 a 103290 euro» sono sostituite dalle seguenti: «l'arresto fino a tre anni e l'ammenda da 40.000 a 120.000 euro»;

b) dopo il comma *2-bis* è aggiunto il seguente:

«*2-ter.* La rimessione in pristino delle aree o degli immobili da parte del trasgressore, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa, e comunque prima che intervenga la condanna, estingue i reati di cui al comma 1 e al comma *2-bis*».