

Serie Ordinaria n. 9 - Martedì 26 febbraio 2019

D.G. Territorio e protezione civile

Comunicato regionale 21 febbraio 2019 - n. 24
Applicabilità delle disposizioni dell'art. 83 della l.r. 12/2005 (sanzioni paesaggistiche)

Con l'entrata in vigore della l.r. 17/2018, che all'art. 27 ha disposto la modifica dell'art. 83 della l.r. 12/2005, sono stati definiti i parametri per il calcolo della sanzione paesaggistica e, al fine di chiarire i termini per l'applicabilità di tale disposizione, si comunica, a seguito delle opportune verifiche giuridiche, quanto segue.

L'art. 83 - *Sanzioni amministrative a tutela del paesaggio* della l.r. n. 12/2005 disponeva, al comma 1, che «L'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 167 del d.lgs. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore a cinquecento euro».

Pertanto, nell'ipotesi di assenza di danno ambientale, laddove il profitto conseguito fosse assente, o comunque inferiore a 500 euro, la sanzione minima da applicarsi era pari a 500 euro.

Il comma 1 dell'art. 83 è stato però modificato dall'art. 27, comma 1, della l.r. 4 dicembre 2018, n. 17 - *Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018* (pubblicata sul BURL n. 49 suppl. del 6 dicembre 2018 ed entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione).

Il testo ora vigente prevede dunque che «L'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 167 del d.lgs. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro».

Con il testo novellato la sanzione pecuniaria minima prevista per l'ipotesi di assenza di danno ambientale deve essere pari al profitto conseguito e, comunque, non inferiore all'80% del costo teorico di realizzazione delle opere abusive, calcolato secondo i criteri previsti dalla norma; in ogni caso, non potrà mai essere inferiore a 500 euro.

Pertanto, se il profitto conseguito e la percentuale del costo di costruzione indicata dalla norma in esame siano entrambi superiori a 500 euro, la sanzione da applicarsi corrisponderà al maggiore di questi due valori.

Se, invece, solo uno dei due valori di riferimento considerati dalla norma superi i 500 euro, la sanzione equivarrà a tale valore.

Laddove nessuno dei due valori in questione superi i 500 euro, la sanzione sarà pari a 500 euro.

È dunque chiaro che la modifica normativa introdotta all'art. 83 della l.r. n. 12/2005 dalla l.r. n. 17/2018 può condurre alla quantificazione di una sanzione anche superiore rispetto a quella minima di 500 euro prevista nel testo originario della norma.

Mentre è pacifico che per i provvedimenti sanzionatori relativi ad abusi commessi successivamente all'entrata in vigore della l.r. n. 17/2018 la norma novellata dovrà trovare integrale applicazione, nel silenzio del legislatore circa le disposizioni da applicarsi per i procedimenti sanzionatori già avviati a tale data si pone la questione se la norma possa applicarsi retroattivamente anche laddove la sanzione risulti più sfavorevole al soggetto che ha commesso l'abuso rispetto a quella prevista dalla versione originaria dell'art. 83.

Non va infatti dimenticato che, secondo il consolidato orientamento della Corte Europea dei diritti dell'uomo, l'art. 7 par. 1 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sancisce il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, per cui, se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato (sentenza della Corte di Strasburgo del 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia).

La Grande Camera (decisione del 27 aprile 2010, Morabito contro Italia) ha poi precisato che l'art. 7 CEDU riguarda le norme penali sostanziali, con la conseguenza che anche una sanzione qualificata come amministrativa nell'ordinamento na-

zionale deve essere ritenuta di natura «penale» ai sensi della CEDU, ove la norma che la commina sia rivolta alla generalità dei consociati e persegua uno scopo preventivo, repressivo e punitivo e non meramente risarcitorio, nonché laddove la sanzione suscettibile di essere inflitta comporti per l'autore dell'illecito un significativo sacrificio, anche di natura meramente economica, non consistente nella privazione della libertà personale.

Va anche ricordato che la norma CEDU va ad integrare il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, e da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento.

Con la recente sentenza n. 193 del 20 luglio 2016 la Corte Costituzionale, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l. 24 novembre 1981, n. 689 nella parte in cui non prevede l'applicazione all'autore dell'illecito amministrativo della legge successiva più favorevole, ha però rimarcato che la giurisprudenza della Corte Europea non ha mai avuto ad oggetto il sistema delle sanzioni amministrative complessivamente considerato, bensì singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, siano idonee ad acquisire caratteristiche «punitive» alla luce dell'ordinamento convenzionale.

Pertanto, secondo la Consulta, non si rinviene nel quadro delle garanzie apprestato dalla CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative.

In altri termini, secondo la Corte Costituzionale, in materia di sanzioni amministrative non è dato rinvenire un vincolo costituzionale nel senso dell'applicazione in ogni caso della legge successiva più favorevole, rientrando nella discrezionalità del legislatore - nel rispetto del limite della ragionevolezza - modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore in base alle materie oggetto di disciplina (ordinanze n. 245 del 2003, n. 501 e n. 140 del 2002).

Conseguentemente, sarà l'interprete (a partire dalla Corte Costituzionale in sede di giudizio, sino a tutti i soggetti chiamati ad applicare le norme vigenti) ad essere chiamato a trasporre nel diritto interno il principio affermato dalla Corte di Strasburgo, valutando volta per volta la natura della singola sanzione amministrativa.

Nel caso di specie, a giudizio di questa Amministrazione e alla luce di tutto quanto sopra esposto, la sanzione prevista dall'art. 83, comma 1, della l.r. n. 12/2005, pur dovendosi qualificare quale sanzione amministrativa, deve essere ritenuta di natura «penale» ai sensi della CEDU, in quanto la norma che la commina è rivolta alla generalità dei consociati, persegue uno scopo preventivo, repressivo e punitivo rispetto al fenomeno degli abusi paesistici, in chiave di protezione del paesaggio, valore di rilevanza costituzionale (art. 9 Cost.), e la sanzione suscettibile di essere inflitta comporta per l'autore dell'illecito un significativo sacrificio, anche se di natura meramente economica.

Da ciò deriva che la norma in esame soggiace ai limiti applicativi derivanti dall'art. 7 par. 1 della CEDU, con la conseguente inapplicabilità della sanzione più sfavorevole a fattispecie antecedenti l'entrata in vigore della l.r. n. 17/2018.

Roberto Laffi