



*Direzione della Giunta Regionale*  
*Settore Attività Legislativa e Consulenza Giuridica*  
*raffaella.porrato@regione.piemonte.it*  
*giuridico.legislativo@regione.piemonte.it*

*Data (\*)*

*Protocollo (\*)*

*Classificazione*

*(\*) metadati riportati nella segnatura informatica di protocollo*

**Oggetto: Disciplina sanzionatoria per violazione di disposizioni del regolamento edilizio comunale**

Con e-mail del 26 Maggio 2023, il Settore Urbanistica Piemonte Occidentale ha sottoposto al Settore scrivente un quesito riconducibile al tema della successione di norme nel tempo e che verte, nello specifico, sull'individuazione della disciplina sanzionatoria per la violazione di regolamenti edilizi comunali.

Nel dettaglio, i dubbi sollevati dalla Struttura riguardano la presunta antinomia tra due disposizioni, una regionale (inclusa nella l.r. 19/1999) e una sopravvenuta di rango statale (contenuta nel D.lgs. 267/2000), con ipotetica intervenuta abrogazione tacita della prima in applicazione dei criteri che presiedono alla risoluzione dei contrasti tra fonti normative.

In particolare, oggetto di analisi sono le due seguenti previsioni:

- l'art. 11, comma 3 della l.r. 8 luglio 1999, n. 19 ("Norme in materia edilizia e modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 - Tutela ed uso del suolo"), ai sensi del quale *"Chiunque violi le disposizioni del regolamento edilizio comunale è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a lire cinquecentomila e non superiore a lire cinque milioni"*;
- l'articolo 7-bis del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265"), il cui comma 1 dispone che *"Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro."*

\*

In via preliminare e per una corretta impostazione della questione, giova ricordare, come peraltro evidenziato dalla Corte Costituzionale (Sentenza 361/2003), che la determinazione delle sanzioni amministrative spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia, con esclusione di quelle di natura penale, riservata espressamente ed esclusivamente allo Stato.

Infatti, in base al principio del parallelismo tra disciplina sostanziale e disciplina sanzionatoria amministrativa, nelle materie di cui all'articolo 117, comma 3, il potere sanzionatorio amministrativo spetta alle Regioni (Sentenze 361/2003 e 271/2012).

Rientra quindi nella discrezionalità del legislatore regionale l'*"individuazione dei meccanismi sanzionatori che meglio garantiscano...la tutela degli interessi sottostanti alle norme amministrativamente sanzionate"* (Sentenza 5/2021).

Grazie a una consolidata giurisprudenza (Sentenze 307 e 362 del 2003), la stessa Corte ha in più occasioni chiarito che l'edilizia rientra nell'elenco delle materie ascrivibili alla competenza legislativa di tipo concorrente in tema di "governo del territorio", nelle quali le regioni sono pertanto vincolate all'osservanza dei *"principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale"* (Sentenza 343 del 2005).

Tali principi risultano enucleati nella Legge 24 novembre 1981, n. 689 ("Modifiche al sistema penale"), la quale delinea la disciplina generale delle sanzioni amministrative anche con riferimento alle competenze sanzionatorie delle regioni e il cui ambito di applicazione ricomprende tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione del pagamento di una somma di denaro. Da ciò discende che l'azione del legislatore regionale, oltre al rispetto dei limiti generali derivanti da materie trasversali quali

ordinamento civile e penale, dovrà inserirsi nel solco tracciato dalla legislazione dello Stato.

L'articolo 10 della legge 689/1981, se da un lato stabilisce i limiti edittali massimi e minimi di ogni sanzione (la quale deve essere "*non inferiore a euro 10 e non superiore a euro 15000*"), dall'altro, fissa, al di "*fuori dei casi espressamente stabiliti dalla legge*", quale tetto massimo il "*decuplo del minimo*".

Per quanto, invece, attiene al rapporto tra discipline sanzionatorie di diversa natura (amministrativa o penale) o fonte (statale o regionale), l'articolo 9 della legge 689/1981 prevede, in ossequio al principio "*lex specialis derogat generali*", l'applicabilità della disposizione speciale, fatti salvi i casi nei quali un fatto sia già punibile in virtù di una disposizione penale.

Oltre a evidenti ragioni di rispetto delle prerogative legislative statali in materia (art. 117, II c. lett. I)), la *ratio* è riconducibile all'esigenza di precludere alle regioni l'introduzione di violazioni amministrative rispetto a condotte già sanzionate penalmente, evitando il prodursi di situazioni di depenalizzazione circoscritte a livello di singoli territori regionali in applicazione del principio di specialità di cui allo stesso articolo 9.

Alla luce di tali considerazioni, nel caso di specie andrà quindi analizzato e posto sotto la lente di osservazione il rapporto tra le disposizioni contenute nell'articolo 7-bis del D.lgs. 267/2000 e nell'articolo 11, comma 3 della l.r. 19/1999.

In primo luogo, con riferimento alla prima previsione, si rileva che, nonostante l'entrata in vigore in un momento successivo, essa non si trova in rapporto di specialità con la disposizione regionale posto che finalità della norma statale è la mera definizione dei minimi e massimi edittali della sanzione amministrativa pecuniaria per generiche violazioni di disposizioni contenute in regolamenti comunali e provinciali.

In secondo luogo, risulterebbe palese il carattere residuale della disposizione, con l'intento evidente del legislatore statale di subordinarne l'applicazione all'assenza di ulteriore e contrastante previsione ("*salvo diversa disposizione di legge*").

Diversamente, con l'articolo 11, comma 3 della l.r. 19/1999, il legislatore regionale attribuisce all'autorità comunale il potere di irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria, ricompresa entro un minimo e un massimo edittale, per la specifico violazione di disposizioni del regolamento edilizio, rimandando, per quanto ivi non espressamente disciplinato, alla legge 689/1981.

Dall'esame della norma, da un lato si evince che la stessa non solo appare rispettosa dei parametri fissati a livello statale per quanto concerne la definizione dei limiti sanzionatori (vedasi articolo 10 della legge 689/1981)

ma che, ponendosi in rapporto di specialità rispetto alla previsione di cui al D.lgs. 267/2000, allo stato attuale risulterebbe applicabile nel caso considerato.

## **Conclusioni**

Alla luce della ricostruzione normativa e delle considerazioni sopra riportate, questo Ufficio è dell'avviso che nel caso di specie la disposizione di cui all'articolo 11 della l.r. 19/1999 non sia stata oggetto di abrogazione tacita per effetto dell'entrata in vigore della previsione di cui al D.lgs. 267/2000, in ragione dell'assenza di incompatibilità della relativa disciplina con quella *cronologicamente antecedente e del rapporto di genus a species tra le due fattispecie normative.*

Restando a disposizione per ulteriori chiarimenti, si porgono cordiali saluti.

La Responsabile del Settore

*Raffaella PORRATO*

(Il presente documento è sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 82/2005)

Il Referente: Federico Aquilino