

**Federazione Banche di Credito Cooperativo Emilia Romagna
e
Fondazione Forense Bolognese**

Il diritto penale nell'edilizia

Bologna, 10 maggio 2012

**Intervento
Avv. Domenico Lavermicocca**

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

L'ultimazione dei lavori

In materia edilizia, la **nozione di ultimazione assume un diverso significato** se prospettata ai fini della individuazione del momento di **cessazione della permanenza del reato edilizio ovvero del condono edilizio**; nel primo caso, infatti, deve ritenersi esistente detto requisito quando siano state **eseguite anche le rifiniture**; nel secondo; invece, trova applicazione il concetto stabilito dall'art. 31 della L. 28 febbraio 1985 n. 47 che considera "ultimato" uno stabile qualora sia **completato il rustico ed eseguita la copertura** (Cass. penale, sez. III, 15.2.2012 n. 5877).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La permanenza dell'abuso ai fini penale ed amministrativi

... Per quanto concerne il momento in cui può dirsi cessata la permanenza per gli illeciti amministrativi in materia urbanistica edilizia e paesistica, **mentre per il diritto penale rileva la condotta commissiva (sicché la prescrizione del reato inizia a decorrere dalla sua ultimazione), per il diritto amministrativo si è in presenza di un illecito di carattere permanente, caratterizzato dall'omissione dell'obbligo, perdurante nel tempo, di ripristinare "secundum ius" lo stato dei luoghi, con l'ulteriore conclusione che l'Autorità, se emana un provvedimento repressivo (di demolizione, ovvero di irrogazione di una sanzione pecuniaria), non emana un atto "a distanza di tempo" dall'abuso, ma reprime una situazione antigiuridica contestualmente "contra jus", ancora sussistente ([Consiglio Stato, sez. IV, 16/04/2010, n. 2160](#)).**

Il diritto penale nell'edilizia

Adeguamento normativo della deliberazione del Consiglio Comunale Odg n. 70/07", pubblicato dal Comune di Bologna in data 9.4.11 con PG 68723/11.

“Il sistema sanzionatorio degli illeciti edilizi, introdotto dalla L.R. n. 23/2004, si applica ai sensi della norma transitoria di cui all'art. 39 della legge regionale medesima agli illeciti commessi in data successiva all'entrata in vigore della stessa, cioè dal 23 ottobre 2004, mentre i procedimenti connessi ad abusi commessi precedentemente a tale data restano disciplinati, per la loro conclusione, dalle disposizioni del D.P.R. n. 380/2001".

“L'amministrazione al fine di proteggere l'affidamento del privato rispetto ad abusi commessi in epoca remota e mai accertati" **consente la legittimazione dell'opera mediante la corresponsione di una sanzione pecuniaria in luogo del ripristino, anche nel caso di varianti essenziali dal titolo abilitativo**".

Il diritto penale nell'edilizia

Le innovazioni rispetto al **previgente regime (L.n. 10/1977)** introdotte con **l'art. 20 L.n. 47/1985**, riportate nell'art. 44 del TUED, consistono in :

- a) la previsione di tre categorie di reato, invece delle precedenti due;
- b) l'aggravamento delle pene;
- c) nuovi poteri in materia di sanzioni di demolizione e di confisca conferiti al giudice penale (artt. 31 e 44 TUED);
- d) pregiudiziale amministrativa che comporta l'estinzione dell'azione in caso di ottenimento della sanatoria amministrativa (art. 45 TUED) per le opere prive di PdC;
- e) una più accurata definizione del concetto di opere in totale difformità, distinguendolo da quello delle opere in parziale difformità, concetti che sembrano chiaramente stabiliti sia ai fini delle sanzioni amministrative che penali (art. 31 e 34 TUED);
- f) le diverse articolazioni delle posizioni soggettive con introduzione di presunzioni legali di colpa dei vari soggetti che prendono parte alla realizzazione dell'opera soggetta a PdC.

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 15 L.n. 10/1977. Sanzioni amministrative

... omissis..

comma 2. La vigilanza sulle costruzioni è esercitata dal sindaco ai sensi dell'articolo 32 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

comma 3. **Le opere eseguite in totale difformità o in assenza della concessione debbono essere demolite**, a cura e spese del proprietario, entro il termine fissato dal sindaco con ordinanza. In mancanza, le predette opere sono gratuitamente acquisite, con l'area su cui insistono, al patrimonio indisponibile del comune che le utilizza a fini pubblici, compresi quelli di edilizia residenziale pubblica.

... omissis ...

Il diritto penale nell'edilizia

D.P.R. n. 380/2001 (T.U.Edilizia)

Art. 31 comma 2. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 32, **ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione**, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto, ai sensi del comma 3.

Art. 33, comma 1. Gli interventi e le opere di ristrutturazione edilizia di cui all'[articolo 10](#), comma 1, eseguiti in assenza di permesso o in totale difformità da esso, **sono rimossi ovvero demoliti** e gli edifici sono resi conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistico-edilizi entro il congruo termine stabilito dal dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale con propria ordinanza, decorso il quale l'ordinanza stessa è eseguita a cura del comune e a spese dei responsabili dell'abuso.

Art. 34, comma 1. Gli interventi e le opere realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire **sono rimossi o demoliti** a cura e spese dei responsabili dell'abuso entro il termine congruo fissato dalla relativa ordinanza del dirigente o del responsabile dell'ufficio. Decorso tale termine sono rimossi o demoliti a cura del comune e a spese dei medesimi responsabili dell'abuso.

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 378, L. 20 marzo 1865 n. 2248 sui lavori pubblici

Per le contravvenzioni alla presente legge, che alterano lo stato delle cose, è riservato al prefetto l'ordinare la riduzione al primitivo stato, **dopo di aver riconosciuta la regolarità delle denunce, e sentito l'ufficio del Genio civile.** Nei casi di urgenza **il medesimo fa eseguire immediatamente di ufficio i lavori per il ripristino.**

Sentito poi il trasgressore per mezzo dell'autorità locale, il prefetto provvede al rimborso a di lui carico delle spese degli atti e della esecuzione di ufficio, rendendone esecutoria la nota, e facendone riscuotere l'importo nelle forme e coi privilegi delle pubbliche imposte.

Il prefetto promuove inoltre l'azione penale contro il trasgressore, allorché lo giudichi necessario od opportuno .

Il diritto penale nell'edilizia

Articolo 32 L.n. 1150/1942

Attribuzione del podestà per la vigilanza sulle costruzioni.

Il podestà esercita la vigilanza sulle costruzioni che si eseguono nel territorio del Comune per assicurarne la rispondenza alle norme della presente legge e dei regolamenti, alle prescrizioni, del piano regolatore comunale ed alle modalità esecutive fissate nella licenza di costruzione. Esso si varrà per tale vigilanza dei funzionari ed agenti comunali e d'ogni altro modo di controllo che ritenga opportuno adottare.

... omissis..

Nel caso di lavori iniziati senza licenza o proseguiti dopo l'ordinanza di sospensione il podestà può, previa diffida e sentito il parere della Sezione urbanistica compartimentale ordinarne le demolizioni a spese del contravventore senza pregiudizio delle sanzioni penali.

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 17, L.R. n. 23/2004. Accertamento di conformità

1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 13, comma 3, e 14, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile può richiedere il rilascio del permesso in sanatoria o presentare una denuncia di inizio attività in sanatoria, rispettivamente nel caso di interventi soggetti a permesso di costruire ovvero a denuncia di inizio di attività, se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

2. Fatti salvi gli effetti penali dell'illecito, il permesso e la denuncia di inizio attività in sanatoria possono essere altresì ottenuti, ai soli fini amministrativi, qualora l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda.

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 19 L.n. 241/1990.

(Segnalazione certificata di inizio attivita' - Scia).

.... Omissis.....

comma 4: Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3, **all'amministrazione e' consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale**, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilita' di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attivita' dei privati alla normativa vigente.

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

I limiti temporali dell'azione repressiva.

L'attività di repressione degli abusi edilizi, essendo collegata alla tutela dell'interesse pubblico all'ordinato sviluppo del territorio, così come delineato nello strumento urbanistico e nella regolamentazione edilizia vigenti, **non è soggetta a termini di decadenza o di prescrizione e può essere esercitata anche a notevole distanza di tempo dalla commissione dell'abuso.** ([T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 02 ottobre 2009, n. 5138](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 26 L.r. n. 23/2004. Ambito di applicazione

.... Omissis....

4. Le opere edilizie autorizzate e realizzate in data antecedente all'entrata in vigore della [legge 28 gennaio 1977, n. 10](#) (Norme sulla edificabilità dei suoli), che presentino difformità eseguite nel corso dell'attuazione del titolo edilizio originario, si ritengono sanate, fermo restando il rispetto dei requisiti igienico-sanitari e di sicurezza [1].

1) La Corte Costituzionale con [sentenza n. 49 del 10-02-2006](#) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma.

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 100, comma 6. RUE del Comune di Bologna. Abusi minori.

Qualora siano trascorsi 10 anni dalla loro ultimazione gli interventi edilizi abusivi che non abbiano comportato aumento di superficie utile, alterazione della sagoma planivolumetrica o nuova costruzione, si ritengono sanati a tutti gli effetti amministrativi, e non si procede pertanto all'applicazione delle relative sanzioni. Il termine di prescrizione delle opere riconducibili alla manutenzione straordinaria, abusivamente eseguite, è di anni 5. L'esistenza dei presupposti per la prescrizione potrà essere comprovata con atto sostitutivo di notorietà, per le opere di manutenzione straordinaria e con documentazione probatoria per gli altri casi. La prescrizione è applicabile anche su immobili vincolati ai sensi degli art. 10 e 11 del D.Lgs. 42/2004, a condizione che sia ottenuto il benestare della Soprintendenza ai Beni culturali e ambientali; l'esistenza dei presupposti per la prescrizione dovrà essere dimostrata con specifica documentazione.

La prescrizione è applicabile anche su immobili vincolati ai sensi del D.Lgs. 42/2004 a condizione che sia stato ottenuto l'accertamento di compatibilità paesaggistica limitatamente agli interventi accertabili ai sensi del Dlgs 42/2004; l'esistenza dei presupposti per la prescrizione potrà essere comprovata con atto sostitutivo di notorietà.

È comunque sempre possibile, ove ve ne siano i presupposti, la sanatoria o la legittimazione di tali difformità con il pagamento delle sanzioni previste dalla legge.

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

I limiti temporali dell'azione repressiva.

L'attività di repressione degli abusi edilizi, essendo collegata alla tutela dell'interesse pubblico all'ordinato sviluppo del territorio, così come delineato nello strumento urbanistico e nella regolamentazione edilizia vigenti, **non è soggetta a termini di decadenza o di prescrizione e può essere esercitata anche a notevole distanza di tempo dalla commissione dell'abuso.** Pertanto, il principio giurisprudenziale secondo il quale - ove sia decorso un notevole lasso di tempo dalla commissione dell'abuso edilizio - l'Amministrazione è tenuta a specificare la sussistenza dell'interesse pubblico all'eliminazione dell'opera realizzata o addirittura ad indicare le ragioni della sua prolungata inerzia, atteso che si sarebbe ingenerato un affidamento in capo al privato, può essere condiviso solo se riferito a **situazioni assolutamente eccezionali nelle quali risulti evidente la sproporzione tra sacrificio imposto al privato e l'interesse pubblico al ripristino della legalità violata,** ma non può comunque trovare applicazione nel caso di specie, perché trattasi di opere abusive realizzate in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, per le quali opera il divieto di autorizzazione paesistica in **sanatoria**, avendo le stesse determinato la creazione di nuovi volumi ([T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 02 ottobre 2009, n. 5138](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Il decorso del tempo. L'interesse pubblico

Ai fini della legittimità di un provvedimento di ingiunzione demolitorio non è sufficiente allegare la mera violazione di norme, **essendo necessaria la dimostrazione dell'interesse pubblico sotteso al provvedimento sanzionatorio**; inoltre, l'affidamento sulla liceità dell'opera, ingenerato dal decorso del tempo, unito alla mancata dimostrazione dell'impossibilità di soluzioni alternative alla demolizione, rendono illegittimo il provvedimento per carenza di motivazione ([Consiglio Stato , sez. V, 30 maggio 2006, n. 3283](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Il decorso del tempo. La motivazione e l'affidamento.

Sussiste, in capo alla p.a., un particolare onere di motivazione, nel caso in cui il lungo decorso del tempo fra la realizzazione dell'opera abusiva e l'adozione della misura repressiva abbia ingenerato, a causa dell'inerzia degli organi amministrativi preposti al controllo del territorio, un affidamento in capo al privato ed una consolidazione della situazione di fatto, per la cui modificazione l'Autorità comunale precedente è tenuta ad indicare puntualmente le ragioni che, a distanza di tanto tempo, giustificano l'adozione di un provvedimento sanzionatorio, con conseguente attenuazione del principio secondo cui in generale gli atti di repressione di abusi edilizi costituiscono atti dovuti che non richiedono particolare motivazione in ordine alla sussistenza dell'interesse pubblico al ripristino della legalità; ciò tanto più nel caso in cui non vengano in rilievo opere totalmente abusive, ma eseguite in difformità dal titolo e, dall'altro, l'inerzia del comune abbia impedito ai ricorrenti di avvalersi dei condoni edilizi susseguitisi negli anni precedenti all'ingiunzione ([T.A.R. Lazio Latina, sez. I, 30 maggio 2007, n. 401](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La motivazione. L'affidamento

In linea generale la sanzione (demolitoria o pecuniaria) è legata all'abusività dell'opera e dunque di regola la stessa non necessita di un'ulteriore motivazione. Tuttavia **quando, come nella specie, è trascorso un notevole lasso di tempo (più di trent'anni) tra la commissione dell'abuso e la risposta sanzionatoria dell'Amministrazione, non può non considerarsi l'affidamento medio tempore maturato in capo ai condomini**, peraltro del tutto estranei all'abuso, circa la corretta edificazione del fabbricato, con conseguente obbligo motivazionale ([T.A.R. Toscana Firenze, sez. III, 30/07/2010, n. 3268](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza. La natura permanente del reato

Il reato di costruzione abusiva in assenza di permesso di costruire ha natura permanente per tutto il tempo in cui continua l'attività edilizia e il momento di cessazione della permanenza va individuato o nella sospensione dei lavori, sia essa volontaria o forzata, o nell'ultimazione dei lavori per il completamento dell'opera o, infine, nella sentenza di condanna di primo grado ove i lavori siano proseguiti dopo l'accertamento e sino alla data del giudizio ([Cassazione penale , sez. III, 03 luglio 2007, n. 33825](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La natura permanente del reato

L'uso effettivo dell'immobile, accompagnato dall'attivazione delle utenze e dalla presenza di persone al suo interno, non è sufficiente al fine di ritenere "ultimato" l'immobile abusivamente realizzato, coincidendo l'ultimazione con la conclusione dei lavori di rifinitura interni ed esterni, quali gli intonaci e gli infissi. (Fattispecie in tema di prescrizione del reato di cui all'art. 44, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380). (Cassazione penale, sez. III, 18/10/2011, n. 39733).

In tema di reato di realizzazione di manufatto abusivo, deve ritenersi ultimato l'edificio concretamente funzionale che posseda tutti i requisiti di agibilità o abitabilità, come desumibile dall'art. 25, comma primo, del d.P.R. n. 238 del 2001, che fissa "entro quindici giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento" il termine per la presentazione allo sportello unico della domanda di rilascio del certificato di agibilità. (Nella specie, relativa ad eccepita prescrizione, si è ritenuto non ultimato il manufatto per il quale mancava l'agibilità, pur essendo state da anni attivate le utenze telefoniche e di energia elettrica) (Cassazione penale, sez. III, 18/10/2011, n. 40033).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza. La permanenza del reato

Gli illeciti in materia urbanistica, edilizia e paesistica, ove consistano nella realizzazione di opere senza le prescritte concessioni e autorizzazioni, hanno carattere di illeciti **permanenti**, che si protraggono nel tempo e vengono meno solo con il cessare della situazione di illiceità, vale a dire con il conseguimento delle prescritte autorizzazioni; segue da ciò che, per quanto riguarda la decorrenza della prescrizione dell'illecito amministrativo permanente, trova applicazione il principio relativo al reato permanente, secondo cui il termine della prescrizione decorre dal giorno in cui è cessata la permanenza (art. 158, comma 1, c.p.); pertanto, **per gli illeciti amministrativi in materia paesistica, urbanistica ed edilizia la prescrizione quinquennale di cui all'art. 28, l. 22 ottobre 1981 n. 689 inizia a decorrere solo dalla cessazione della permanenza**, con la conseguenza che, vertendosi in materia di illeciti **permanenti**, **il potere amministrativo repressivo, come la determinazione di applicare la sanzione pecuniaria, può essere esercitato senza limiti di tempo e senza necessità di motivazione in ordine al ritardo nell'esercizio del potere**; più in particolare, per quanto concerne il momento in cui può dirsi cessata la permanenza per gli illeciti amministrativi in materia urbanistica edilizia e paesistica, **mentre per il diritto penale rileva la condotta commissiva (sicché la prescrizione del reato inizia a decorrere dalla sua ultimazione), per il diritto amministrativo si è in presenza di un illecito di carattere permanente, caratterizzato dall'omissione dell'obbligo, perdurante nel tempo, di ripristinare "secundum ius" lo stato dei luoghi**, con l'ulteriore conclusione che l'Autorità, se emana un provvedimento repressivo (di demolizione, ovvero di irrogazione di una sanzione pecuniaria), non emana un atto "a distanza di tempo" dall'abuso, ma reprime una situazione antigiuridica contestualmente "contra jus", ancora sussistente ([Consiglio Stato, sez. IV, 16/04/2010, n. 2160](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Interventi edilizi e relativi titoli

- **Interventi liberi (art. 6, comma 1 TUED)**
 - Manutenzione ordinaria
- **Interventi liberi, sottoposti a comunicazione inizio lavori (CIL) (art. 6 , comma 2 TUED)**
 - Manutenzione straordinaria
- **Interventi sottoposti a Permesso di costruire/DIA in alternativa (Art. 10 TUED)**
 - Nuova costruzione
 - Ristrutturazione edilizia pesante
 - Ristrutturazione urbanistica
 - Cambio d'uso (norma regionale)
- **Interventi sull'esistente (ex DIA/SCIA) (art. 22 TUED)**
 - Restauro e risanamento conservativo (art. 3, comma 1 lett. c) TUED
 - Ristrutturazione edilizia leggera (art. 3, comma 1, lett. d) TUED)
 - Cambio d'uso (norma regionale) (Art. 10, comma 2)

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 10 (L) TUED. Interventi subordinati a permesso di costruire

1. Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

a) gli interventi di nuova costruzione;

b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;

c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso .

2. Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività.

3. Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'[articolo 44](#).

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 44 D.P.R. n. 380/2001 (L) Sanzioni penali

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica:

a) l'ammenda fino a 20658 euro per l'inosservanza **delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili**, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal **permesso di costruire** ;

b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 10328 a 103290 euro nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del **permesso** o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione;

c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 30986 a 103290 euro nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'[articolo 30](#). La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso.

Il diritto penale nell'edilizia

Articolo 37 TUED (L) *Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività e accertamento di conformità*

... omissis...

comma 6. La mancata denuncia di inizio dell'attività non comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 44. Resta comunque salva, ove ne ricorrano i presupposti in relazione all'intervento realizzato, l'applicazione delle sanzioni di cui agli [articoli 31](#), [33](#), [34](#), [35](#) e [44](#) e dell'accertamento di conformità di cui all'[articolo 36](#).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La Dia e la responsabilità penale

Non è sufficiente una denuncia di inizio attività (d.i.a.) per mettere al riparo il proprietario da eventuali conseguenze penali se i lavori di ampliamento riguardano un immobile preesistente situato in una zona sottoposta a vincolo paesaggistico. Per evitare condanne, infatti, è necessaria l'autorizzazione mediante il rilascio del permesso di costruire ai sensi dell'art. 10 d.P.R. n. 380/01, diversamente sussiste la **responsabilità penale** del proprietario per reato edilizio (nella specie, la Corte ha confermato la condanna nei confronti di una donna che aveva eseguito, in zona sottoposta a vincolo, lavori d'ampliamento di un fabbricato preesistente per una superficie di mq. 2,80 riguardanti un vano destinato a bagno, in assenza del permesso di costruire e dell'autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo) ([Cassazione penale, sez. III, 21/01/2010, n. 9255](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La DIA e la responsabilità penale

Il reato di cui all'art. 44, comma 1, lett. b). d.P.R. n. 38 del 2001 la realizzazione, in mancanza del preventivo rilascio del permesso di costruire, **di una tettoia di copertura di un manufatto, non essendo sufficiente la semplice d.i.a.** (In motivazione la Corte ha precisato, da un lato, che costituisce "nuova costruzione" anche qualsiasi manufatto edilizio fuori terra o interrato e, dall'altro, che non può farsi ricorso alla nozione di ampliamento di edificio esistente, poiché la tettoia costituisce una nuova costruzione, sia pure accessoria a quest'ultimo, tenuto altresì conto che nella nozione di sagoma rientra anche lo sviluppo in altezza dell'immobile) ([Cassazione penale, sez. III, 06/05/2010, n. 21351](#)).

Integra il reato di costruzione edilizia abusiva l'esecuzione di interventi di ristrutturazione edilizia incidenti sul carico urbanistico realizzati mediante D.I.A. semplice, in quanto attività edilizia eseguibile esclusivamente in base a D.I.A. alternativa al permesso di costruire (fattispecie nella quale i lavori erano finalizzati a suddividere un preesistente fabbricato in due unità immobiliari, mediante opere di diversa distribuzione interna e modifiche di porte e finestre esterne) ([Cassazione penale, sez. III, 16/03/2010, n. 20350](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La DIA e la responsabilità penale

In materia edilizia, nel caso di interventi realizzabili alternativamente con permesso di costruire ovvero con denuncia di inizio attività, l'assenza del permesso di costruire o la totale difformità delle opere eseguite rispetto alla D.I.A. effettivamente presentata, integrano il reato di cui all'art. 44 d.P.R. n. 380/2001, in quanto, in tale materia, la disciplina sanzionatoria penale non è correlata alla tipologia del titolo abilitativo, bensì alla consistenza concreta dell'intervento. Il reato di cui al d.lgs. n. 42/2004, art. 181, è reato di pericolo e, pertanto, per la configurabilità dell'illecito, non è necessario un effettivo pregiudizio per l'ambiente, potendo escludersi dal novero delle condotte penalmente rilevanti soltanto quelle che si prospettano inidonee, pure in astratto, a compromettere i valori del paesaggio e l'aspetto esteriore degli edifici ([Cassazione penale, sez. III, 29/02/2008, n. 20271](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La DIA e la responsabilità penale

L'omessa esposizione del cartello contenente gli estremi della concessione edilizia **costituisce il reato previsto dall'art. 20 lett. a) l. 28 febbraio 1985 n. 47**, qualora detta prescrizione sia contenuta nella concessione edilizia o nel regolamento edilizio (Cassazione penale, sez. un., 29/05/1992).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Gli interventi liberi e la responsabilità penale

la Corte di Cassazione afferma il **principio** secondo il quale **la particolare disciplina dell'attività edilizia libera, contemplata dall'articolo 6, D.P.R. 380/2001, come modificato dall'articolo 5, comma secondo, L. 73/2010, non è applicabile agli interventi che, pur rientrando nelle categorie menzionate da tale disposizione, siano in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici** (Cass. pen., sez. III, sentenza n. 19316 del 27 aprile 2011).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza. Il bene oggetto di tutela

L'interesse tutelato dall'art. 20 l. 28 febbraio 1985 n. 47 è quello sostanziale della protezione del territorio in conformità alla normazione urbanistica. L'interesse protetto trova la sua tutela in tutte e tre le fattispecie criminose previste dalla citata disposizione di legge in relazione al differente grado di offensività, sicché **il parametro normativo può individuarsi nella nota distinzione tra difformità totale e parziale e tra opere eseguite in zone soggette o meno a vincolo**, configurandosi così le diverse contravvenzioni delle lett. a), b) e c) dell'art. 20 l. cit. Con la conseguenza che, nell'ipotesi in cui si edifichi con concessione edilizia illegittima, non si discute più di disapplicazione di un atto amministrativo e dei relativi poteri del giudice penale, ma di potere accertativo di detto magistrato dinanzi ad un provvedimento che costituisce presupposto o elemento costitutivo di un reato (*Cassazione penale , sez. III, 04 aprile 1995*).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Illegittimità del permesso di costruire

Il giudice penale, ove accerti profili di illegittimità sostanziale del titolo abilitativo edilizio, provvede all'accertamento in concreto della fattispecie sanzionata e **non realizza alcuna "disapplicazione" riconducibile all'enunciato dell'art. 5 l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. E, né incide, con indebita ingerenza, sulla sfera riservata alla p.a., in quanto esercita un potere che trova giustificazione e fondamento nella stessa previsione normativa incriminatrice.** La "macroscopica illegittimità" del permesso di costruire non rappresenta una condizione essenziale per la configurabilità del reato di cui all'art. 44 d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, mentre (a prescindere da eventuali collusioni dolose con organi dell'amministrazione) l'accertata esistenza di profili assolutamente eclatanti di illegalità configura un significativo indice di riscontro dell'elemento soggettivo della contravvenzione contestata, anche in ordine all'apprezzamento della colpa ([Cassazione penale, sez. III, 13 gennaio 2009, n. 9177](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Illegittimità del permesso di costruire. La disapplicazione

In tema di reati edilizi, in presenza di "concessione edilizia" illegittima **non è necessario che il giudice disapplichino tale atto perché sia configurabile il reato di costruzione edilizia abusiva**, in quanto è sufficiente valutare la sussistenza dell'elemento normativo della fattispecie, posto che la conformità della costruzione e della concessione ai parametri di legalità urbanistica ed edilizia è elemento costitutivo dei reati contemplati dalla normativa urbanistica ([Cassazione penale , sez. III, 02 ottobre 2007, n. 41620](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Illegittimità del permesso di costruire. Il privato

Il privato, la cui attività costituente reato (nella specie costruzione di edificio in parte sul demanio marittimo e in parte entro una zona di mt. 30 dal demanio marittimo in prossimità della linea doganale) sia stata autorizzata con atto amministrativo illegittimo, risponde penalmente, anche se non sia provata la sua collusione con l'autorità amministrativa degli illeciti compiuti, sempre che sia consapevole della illegittimità di tale atto o che di essa possa rendersi conto ([Cassazione penale, sez. III, 23/06/2009, n. 35210](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Inesistenza del titolo

In materia edilizia deve ritenersi inesistente la concessione edilizia non riferibile oggettivamente alla sfera del lecito giuridico, in quanto frutto dell'attività criminosa del soggetto pubblico che la rilascia o del soggetto privato che la ottiene, e per la sua disapplicazione non è necessaria la prova della collusione tra amministratore e soggetti interessati o l'accertamento dell'avvenuto inizio dell'azione penale a carico degli amministratori, sempre che risulti evidente un contrasto con norme imperative talmente grave da determinare non la mera illegittimità dell'atto, ma la illiceità del medesimo e la sua nullità (*Cassazione penale*, sez. III, 11 luglio 2003, n. 38735).

Il diritto penale nell'edilizia

La ristrutturazione edilizia

- **Ristrutturazione leggera**, definita dall'art. 3 lett D) del TUED e soggetta a DIA/SCIA dall'art. 22 TUED.
- **Ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione con medesima sagoma e volume**, definita dall'art. 3 lett D) del TUED, soggetta a DIA/SCIA dall'art. 22 TUED.
- **Ristrutturazioni pesanti**, definita dall'art. 10, comma 1 lett c) del TUED e soggetta PdC per lo stesso articolo.

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 10 D.P.R. n. 380/2001

1. Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

a) gli interventi di nuova costruzione;

b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;

c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La ristrutturazione edilizia ed altre tipologie di intervento

La ristrutturazione edilizia, poiché non vincolata al rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio, differisce sia dalla manutenzione straordinaria, che non può comportare aumento della superficie utile o del numero delle unità immobiliari, o, ancora, modifica della sagoma o mutamento della destinazione d'uso, sia dal restauro e risanamento conservativo, che non può modificare in modo sostanziale l'assetto edilizio preesistente e consente soltanto variazioni d'uso "compatibili" con l'edificio conservato ([Cassazione penale, sez. III, 16/03/2010, n. 20350](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione

L'equiparazione della demolizione e ricostruzione alla **ristrutturazione** veniva dalla giurisprudenza essenzialmente motivata con la considerazione che «**il concetto di ristrutturazione è necessariamente legato concettualmente ad una modifica e a una salvezza finale (quantomeno nelle sue caratteristiche fondamentali) dell'esistente (modifica che può essere generale o particolare e, quindi, dar luogo alla realizzazione di un fabbricato in tutto o in parte «nuovo»), ma non anche alla indispensabile conservazione, nella loro individualità fisica e specifica (tal quali essi sono e si trovano), dei medesimi elementi costitutivi dell'edificio o di alcuni tra essi (i principali)**» (così Cons. Stato, sez. V, n. 946/1988).

Il diritto penale nell'edilizia

La ristrutturazione edilizia

Art. 23 L.R. Emilia Romagna. Variazioni essenziali

1. Sono variazioni essenziali rispetto al permesso di costruire o alla denuncia di inizio attività:

.. Omissis..

b) gli scostamenti di entità superiore al 10 per cento rispetto alla superficie coperta, al rapporto di copertura, al perimetro, all'altezza dei fabbricati, alla sagoma, alle distanze tra fabbricati e dai confini di proprietà anche a diversi livelli di altezza, nonchè rispetto alla localizzazione del fabbricato sull'area di pertinenza;

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La ristrutturazione edilizia leggera

In materia edilizia, è sufficiente la denuncia di inizio attività per gli interventi di ristrutturazione edilizia di minore portata (ovvero quelli che determinano una semplice modifica dell'ordine in cui sono disposte le diverse parti che compongono la costruzione, in modo che, pur risultando complessivamente innovata, questa conserva la sua iniziale consistenza urbanistica), mentre necessitano del permesso di costruire ovvero della denuncia di inizio attività, a scelta dell'interessato, le ristrutturazioni edilizie che comportano integrazioni funzionali e strutturali dell'edificio esistente, ammettendosi limitati incrementi di superficie e di volume. ([Cassazione penale, sez. III, 26/10/2007, n. 47046](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La ristrutturazione edilizia. Il soppalco

L'esecuzione di un soppalco all'interno di una unità immobiliare , realizzato attraverso la divisione in altezza di un vano, allo scopo di ottenerne una duplice utilizzazione abitativa, pure se non realizzi un mutamento di destinazione d'uso, costituisce intervento di ristrutturazione edilizia che richiede il permesso di costruire o in alternativa, la denuncia di inizio attività, ex art. 22, comma 3, D.P.R. n. 380 del 2001 (Cass, pen., sez III, 21.12.2011, n. 47438).

Integra il reato di cui all'art. 44, comma primo, lett. b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, la realizzazione di un soppalco nel corso di lavori di ristrutturazione interna di un edificio, in assenza del permesso di costruire o della cosiddetta super-D.I.A. alternativa al predetto titolo abilitativo, in quanto si tratta di intervento edilizio che comporta un aumento della superficie e la realizzazione di un edificio in parte diverso dal preesistente (Cassazione penale, sez. III, 29/09/2011, n. 41089).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La ristrutturazione edilizia. Il cd. precario

La natura precaria di un intervento edilizio non coincide "con la temporaneità della destinazione soggettivamente data all'opera dal costruttore, ma deve ricollegarsi alla intrinseca destinazione materiale dell'opera ad un uso realmente precario e temporaneo, per fini specifici, contingenti e limitati nel tempo, con conseguente possibilità di successiva e sollecita eliminazione" (Cass Pen., Sez. 3^a - 16 gennaio 2012; vedi anche, sez. III, sentenza 27 maggio 2004, Polito).

Non sussiste coincidenza tra precarietà e stagionalità dell'opera, posto che le opere stagionali sono destinate a soddisfare bisogni che si perpetuano nel tempo, anche se in determinati periodi dell'anno, e come tali costituiscono interventi che incidono sui beni tutelati dalla legislazione edilizia e necessitano di permesso di costruire (Cass. Pen., sez. III, 16.1.2012 n. 1191)

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La ristrutturazione edilizia. Il cd. precario

La natura precaria di una costruzione non dipende dalla natura dei materiali adottati e quindi dalla facilità della rimozione, ma dalle esigenze che il manufatto è destinato a soddisfare e cioè alla stabilità dell'insediamento, indicativa dell'impegno effettivo e durevole del territorio, con la conseguenza che l'opera deve essere considerata unitariamente e non nelle sue singole componenti (Cass. pen., sez. III, 14.2.2012 n. 5625).

Il carattere stagionale di un manufatto non implica la precarietà dell'opera, potendo questa essere destinata al soddisfacimento di un bisogno di carattere non provvisorio attraverso la perpetuità della funzione; ne consegue che la sua mancata rimozione allo spirare del termine staginale integra in ogni caso l'ipotesi contravvenzionale di cui all'art. 44, comma 1, lett. b) del D.P.R. n. 380 del 2001 (Cass. Pen, sez. III, 12.10.2011 n. 36826).

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 6 D.P.R. n. 380/2001

..... omissis...

2. Nel rispetto dei medesimi presupposti di cui al comma 1, **previa comunicazione**, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, **possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo i seguenti interventi:**

... omissis...

b) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessita' e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni;

Il diritto penale nell'edilizia

Il mutamento di destinazione d'uso

Art. 25 Legge 28 febbraio 1985, n. 47

[Le leggi regionali stabiliscono quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, subordinare a concessione, e quali mutamenti connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti siano subordinati ad autorizzazione].

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 10 T.U.Edil. L) Interventi subordinati a permesso di costruire

1. Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

a) gli interventi di nuova costruzione;

b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;

c) gli **interventi di ristrutturazione edilizia** che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino **mutamenti della destinazione d'uso**.

2. Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività.

3. Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'[articolo 44](#).

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 26 L.R. n. 31/2002. Mutamento di destinazione d'uso

1. I piani urbanistici ed il RUE individuano nei diversi ambiti del territorio comunale le destinazioni d'uso compatibili degli immobili.

2. Il mutamento di destinazione d'uso senza opere conforme alle previsioni urbanistiche comunali e non connesso a interventi di trasformazione dell'immobile è soggetto a denuncia di inizio attività. È definito mutamento d'uso senza opere la modifica dell'uso in atto nell'immobile.

3. La destinazione d'uso in atto dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella **stabilita dal titolo abilitativo** che ne ha previsto la costruzione o l'ultimo intervento di recupero o, in assenza o indeterminatezza del titolo, dalla classificazione catastale attribuita in sede di **primo accatastamento** ovvero da altri documenti probanti.

4. Qualora la nuova destinazione determini un aumento del carico urbanistico, come definito all'[art. 28](#), comma 1, il mutamento d'uso è subordinato all'effettivo **reperimento delle dotazioni territoriali** richieste e comporta il **versamento della differenza tra gli oneri** di urbanizzazione per la nuova destinazione d'uso e gli oneri previsti, nelle nuove costruzioni, per la destinazione d'uso in atto.

5. **Il mutamento di destinazione d'uso con opere è soggetto al titolo abilitativo previsto per l'intervento edilizio al quale è connesso.**

6. Non costituisce mutamento d'uso ed è attuato liberamente il cambio dell'uso in atto nell'unità immobiliare entro il limite del 30 per cento della superficie utile dell'unità stessa e comunque compreso entro i 30 mq. Non costituisce inoltre mutamento d'uso la destinazione di parte degli edifici dell'azienda agricola a superficie di vendita diretta al dettaglio dei prodotti dell'impresa stessa, purchè contenuta entro il limite del 20 per cento della superficie totale degli immobili e comunque entro il limite di 250 mq.

Tale attività di vendita può essere altresì attuata in strutture precarie o amovibili nei casi stabiliti dagli strumenti urbanistici.

7. Il mutamento di destinazione d'uso non connesso a trasformazioni fisiche dei fabbricati già rurali con originaria funzione abitativa che non presentino più i requisiti di ruralità e per i quali si provveda alla variazione nell'iscrizione catastale mantenendone la funzione residenziale è esente dal pagamento del contributo di costruzione.

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 23, L.R. n. 31/2002. Variazioni essenziali

comma 1. Sono variazioni essenziali rispetto al permesso di costruire o alla denuncia di inizio attività:

a) il mutamento della destinazione d'uso che comporta una variazione del carico urbanistico nei casi di cui al comma 1 dell'[art. 28](#);

.... Omissis...

Art. 28, L.R. n. 31/2002. Oneri di urbanizzazione

comma 1. Gli oneri di urbanizzazione sono dovuti in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia o agli interventi che comportano nuova edificazione o che determinano un incremento del carico urbanistico in funzione di:

a) un aumento delle superfici utili degli edifici;

b) un mutamento delle destinazioni d'uso degli immobili con variazione delle dotazioni territoriali;

c) un aumento delle unità immobiliari.

... omissis..

Il diritto penale nell'edilizia

Possono individuarsi i **seguenti elementi**:

a) L'uso cui fare riferimento ossia l'uso legittimo precedente è quello stabilito nel **titolo autorizzativo originario**.

b) L'onerosità del titolo sarà connesso al fatto che il mutamento sia fonte di aumento del carico urbanistico nei casi e nelle misure dettate dalla l.r.

c) E' possibile l'insorgenza di responsabilità penale nel caso in cui il mutamento anche non connesso e quindi non causato da modificazioni fisiche delle costruzioni, sia soggetto a PdC.

Il Mut d'uso diviene quindi un intervento autonomo.

d) Le L.R. classificano gli usi ai fini delle forme del loro controllo dividendoli **in categorie e sottocategorie** riservando alle categorie principali eventualmente l'obbligo del PdC e l'onerosità del titolo, e alle sottocategorie la DIA/SCIA gratuita.

Il diritto penale nell'edilizia

Il mutamento di destinazione d'uso

Il controllo della destinazione costituisce inevitabile conseguenza della differenziazione infrastrutturale del territorio, prevista e disciplinata dalla normativa sugli standard che sono diversi per qualità e quantità a seconda della diversa destinazione delle zone, essenzialmente suddividendo il territorio in zone residenziali, zone non residenziali e zone agricole, per cui l'alterazione degli usi può comportare alterazione e quindi insufficienza degli standards.

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza amministrativa

Il mutamento di destinazione d'uso

Il mutamento di destinazione d'uso giuridicamente rilevante è solo quello **tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico**, posto che nell'ambito delle stesse categorie possono aversi mutamenti di fatto, **ma non diversi regimi urbanistico-contributivi stante le sostanziali equivalenze dei carichi urbanistici nell'ambito della medesima categoria**: ciò vuol dire che, in assenza di diversa determinazione della Regione — cui l'art. 10, co.2, T.U. 380/2001 demanda il compito di individuare quali mutamenti dell'uso di immobili o di loro parti siano subordinati a permesso di costruire ovvero a denuncia di inizio di attività — **è assoggettato a D.I.A. il mutamento di destinazione d'uso senza opere purché nell'ambito della stessa categoria urbanistica, mentre è richiesto il permesso di costruire per le modifiche di destinazione che comportino il passaggio di categoria** (T.A.R. Campania Salerno, sez. I, 16/05/2011, n. 933. **Ripete Cass. pen, sez. III 5.3.2009 n. 9894**).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza amministrativa

Il mutamento di destinazione d'uso

Il cambio di destinazione d'uso di un immobile senza opere edilizie non costituisce immutazione urbanistica ai sensi dell'art. 1, l. 28 gennaio 1977 n. 10 ed è, pertanto, soggetto ad autorizzazione, non già a concessione, ma esclusivamente a condizione che non implichi situazioni di incompatibilità con le previsioni funzionali di zona ed il piano regolatore non diversifichi gli indici di edificazione a seconda delle destinazioni (Consiglio Stato, sez. V, 07/12/2010, n. 8620).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza amministrativa

Il mutamento di destinazione d'uso

Il cambio di destinazione d'uso di un immobile, ancorché compatibile nella medesima zona omogenea, **intervenuto tra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee integra una modificazione edilizia con effetti incidenti sul carico urbanistico, soggetta al regime oneroso**, indipendentemente dalla tipologia delle opere. Non si devono infatti sovrapporre due piani differenti, quello della ammissibilità dell'intervento edilizio, e quello del pagamento degli oneri che ad esso sono conseguenti. La circostanza che l'intervento sia effettivamente assentibile non significa che lo stesso debba essere necessariamente gratuito (T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, **16/03/2011, n. 740**).

Il diritto penale nell'edilizia

Carico urbanistico

E' l'effetto sul territorio degli interventi edilizi, che danno luogo alla necessità di nuove infrastrutture, aree ed opere pubbliche (*standards*) e servizi pubblici, per effetto del conseguente insediamento di nuovi abitanti o anche per la sola necessità di regolarizzazione delle dotazioni carenti degli insediamenti in atto.

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Il carico urbanistico

L'incidenza di un intervento edilizio sul carico urbanistico dev'essere considerata con riferimento all'aspetto strutturale e funzionale dell'opera, ed è rilevabile anche nel caso di una concreta alterazione dell'originaria consistenza sostanziale di un manufatto in relazione alla volumetria, alla destinazione o all'effettiva utilizzazione, tale da determinare un mutamento dell'insieme delle esigenze urbanistiche valutate in sede di pianificazione, con particolare riferimento agli standard fissati dal d.m. 2 aprile 1968 n. 1444. (Fattispecie in tema di sequestro preventivo). (Cassazione penale, sez. III, 22/09/2011, n. 36104).

Il diritto penale nell'edilizia

Il cambio d'uso e la responsabilità penale

1. La modifica della destinazione d'uso con opere su un manufatto in costruzione può configurare:

- un intervento in **totale difformità dal permesso** di costruire, per la definizione dell'**art. 31 del TUED** e quindi si applica l'**art. 44 lett. b)**

- **una variazione essenziale**, con applicazione del 44 lett a), se ricorre l'ipotesi di cui all'art. 32 del TUED, che rinvia alle norme regionali.

2. La modifica della destinazione d'uso con opere su un manufatto già costruito può configurare:

- un intervento di **ristrutturazione edilizia**

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza penale

Il mutamento di destinazione d'uso. Il titolo

Il mutamento di destinazione d'uso di un immobile attuato attraverso la realizzazione di opere edili, se effettuato durante l'attività costruttiva del fabbricato, costituisce una difformità totale e dà luogo al reato di cui all'art. 44, lett b) D.P.R. n. 380/2001 (Cass. pen. 15.12.2011 n. 46618)

L'art. 31, comma 1, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 considera opere in **totale difformità** dal permesso di costruire quelle in cui il **mutamento della destinazione d'uso prevista in progetto venga realizzato durante l'attività costruttiva del fabbricato** attraverso l'esecuzione di lavori che globalmente conferiscono all'organismo edilizio diverse caratteristiche di utilizzazione: per tali opere, quindi, occorre il rilascio di un **nuovo permesso di costruire**, la cui mancanza configura il reato di cui all'art. 44, lett. b), d.P.R. n. 380 del 2001. ([Cassazione penale , sez. III, 19 aprile 2007, n. 22866](#))

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza penale

Il mutamento di destinazione d'uso. Il titolo

Ai sensi dell'art. 10, 1 comma, lett. c), del t.u. n. 380 del 2001, **sono subordinati a permesso di costruire "gli interventi di ristrutturazione edilizia che ... limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A), comportino mutamenti della destinazione d'uso"**. Un'interpretazione coerente di tale disposizione può aversi soltanto allorché si ritenga che in essa **il legislatore si è riferito alle "destinazioni d'uso compatibili" già considerate dall'art. 3, 1 comma, lett. e), dello stesso t.u.** (nella descrizione della tipologia del restauro e risanamento conservativo). ([Cassazione penale, sez. III, 20/01/2009, n. 9894](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza penale

Il mutamento di destinazione d'uso. Il titolo

... Pertanto, **gli interventi di ristrutturazione edilizia necessitano sempre di permesso di costruire, qualora comportino mutamento della destinazione d'uso tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico; fuori dei centri storici sono realizzabili mediante denuncia di attività qualora comportino mutamento di destinazione d'uso all'interno di una stessa categoria omogenea; nei centri storici non possono essere realizzati mediante denuncia di attività neppure qualora comportino il mero mutamento della destinazione d'uso all'interno di una stessa categoria omogenea.** Una diversa conclusione, nel senso della generalizzata esclusione, fuori dei centri storici, del limite dell'immodificabilità delle destinazioni d'uso, si porrebbe infatti in incoerente contrasto con tutta la disciplina degli interventi specificati dall'art. 3 del t.u. n. 380 del 2001 ([Cassazione penale, sez. III, 20/01/2009, n. 9894](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Il cambio d'uso e la lottizzazione abusiva

In materia edilizia, configura il reato di lottizzazione abusiva la modifica di destinazione d'uso di immobili oggetto di un piano di lottizzazione attraverso **il frazionamento di un complesso immobiliare, di modo che le singole unità perdano la originaria destinazione d'uso alberghiera per assumere quella residenziale, atteso che tale modificazione si pone in contrasto con lo strumento urbanistico costituito dal piano di lottizzazione.** (Nell'occasione, la S.C. ha altresì affermato che la lottizzazione abusiva è rilevabile dalla stipula di contratti preliminari di compravendita, come quelli aventi ad oggetto **unità abitative destinate a residenza privata** e facenti parte di un complesso originariamente autorizzato per lo **svolgimento di attività alberghiera**)" ([Cassazione penale, sez. III, 28 febbraio 2007, n. 13687](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Il cambio d'uso e la lottizzazione abusiva

In materia edilizia, **configura il reato di lottizzazione abusiva** la modifica di destinazione d'uso di una RTA, **residenza turistico-alberghiera**, realizzata attraverso la **vendita di singole unità a privati** allorché non sussista un'organizzazione imprenditoriale preposta alla gestione dei servizi comuni ed alla concessione in locazione dei singoli appartamenti **compravenduti secondo le regole comuni del contratto d'albergo**, atteso che in tale ipotesi le singole unità perdono l'originaria destinazione d'uso alberghiera per assumere quella residenziale, in contrasto con lo strumento urbanistico costituito dal piano di lottizzazione" (Cassazione civile, sez. III, 15 febbraio 2007, n. 6396, in Riv. notariato 2008, 2, 413, nota CASU).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Il cambio d'uso e la lottizzazione abusiva

Anche il semplice mutamento di destinazione d'uso di un terreno, qualora sia in contrasto con la disciplina urbanistica della zona, rientra nel divieto di lottizzazione abusiva, atteso che, mediante un'operazione giuridico-materiale fittiziamente distinta in fasi autonome, realizza la medesima lesione dei beni-interessi tutelati dal divieto, cioè un'alterazione giuridico-materiale della zonizzazione imposta dalla disciplina urbanistica (T.A.R. Molise Campobasso, sez. I, 01/06/2011, n. 342).

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 29 D.P.R. n. 380/2001. Responsabilità del titolare del permesso di costruire, del committente, del costruttore e del direttore dei lavori, nonché anche del progettista per le opere subordinate a denuncia di inizio attività

1. Il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle **norme contenute nel presente capo**, della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché, **unitamente al direttore dei lavori, a quelle del permesso e alle modalità esecutive stabilite dal medesimo**. Essi sono, altresì, tenuti al pagamento delle sanzioni pecuniarie e solidalmente alle spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, **salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso**.

2. Il direttore dei lavori non è responsabile qualora abbia contestato agli altri soggetti la violazione delle prescrizioni del permesso di costruire, con esclusione delle varianti in corso d'opera, fornendo al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale contemporanea e motivata comunicazione della violazione stessa. Nei casi di totale difformità o di variazione essenziale rispetto al permesso di costruire, il direttore dei lavori deve inoltre rinunciare all'incarico contestualmente alla comunicazione resa al dirigente. In caso contrario il dirigente segnala al consiglio dell'ordine professionale di appartenenza la violazione in cui è incorso il direttore dei lavori, che è passibile di sospensione dall'albo professionale da tre mesi a due anni.

3. Per le opere realizzate dietro presentazione di denuncia di inizio attività, **il progettista** assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli [articoli 359 e 481 del codice penale](#). In caso di dichiarazioni non veritiere nella relazione di cui all'articolo 23, comma 1, l'amministrazione ne dà comunicazione al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Reati urbanistici come reati comuni

In tema di disciplina urbanistica ed edilizia, i **reati** previsti dall'art. 44 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 **devono essere qualificati come reati comuni e non come reati a soggettività ristretta**, salvo che per i fatti commessi dal direttore dei lavori e per la fattispecie di inottemperanza all'ordine di sospensione dei lavori impartito dall'Autorità amministrativa. Ne consegue che anche il **proprietario** "estraneo" (ovvero privo delle qualifiche soggettive specificate all'art. 29 del richiamato decreto: committente, titolare del permesso di costruire, direttore dei lavori) **può essere ritenuto responsabile del reato edilizio, purché risulti un suo contributo soggettivo all'altrui abusiva edificazione da valutarsi secondo le regole generali sul concorso di persone nel reato**, non essendo sufficiente la semplice connivenza, attesa l'inapplicabilità dell'art. 40, comma secondo, cod. pen., in quanto non esiste una fonte formale da cui far derivare un obbligo giuridico di controllo sui beni finalizzato ad impedire il **reato**. (In motivazione la Corte, nell'enunciare il predetto principio, ha ulteriormente precisato che la tesi è confortata dalla previsione dell'art. 192 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che impone al **proprietario** del sito, oggetto di abbandono di rifiuti, azioni ripristinatorie solo nel caso in cui la violazione gli sia ascrivibile a titolo di dolo o di colpa). ([Cassazione penale, sez. III, 22/11/2007, n. 47083](#)).

Il diritto penale nell'edilizia Giurisprudenza

Reati urbanistici come reati comuni

Da ultimo la Cassazione ha premesso che il reato di cui all'art. 44 è reato proprio, dal momento che il precetto penale è diretto non a chiunque ma soltanto a coloro che, in relazione all'attività edilizia, rivestano una determinata pozione giuridica o di fatto.

Si veda:

La natura di reati "propri" degli illeciti previsti dalla normativa edilizia (art. 44, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) non esclude che soggetti diversi da quelli individuati dall'art. 29, comma primo, del decreto medesimo, possano concorrere nella loro consumazione, in quanto apportino, nella realizzazione dell'evento, un contributo causale rilevante e consapevole. (Nella specie si trattava degli operai, materiali esecutori dei lavori abusivi) (Cassazione penale, sez. III, 23/03/2011, n. 1657).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del titolare del permesso di costruire

La licenza edilizia è una autorizzazione con cui viene rimosso, con efficacia reale e non personale, il limite dell'esercizio detto "ius aedificandi" in ordine ad una determinata cosa e non in ordine ad un soggetto, **per cui non è configurabile il reato di costruzione senza licenza nel fatto di chi, avendo acquistato a qualsiasi titolo la disponibilità di un terreno, costruisca in conformità della licenza rilasciata al proprio dante causa senza avere provveduto a farla volturare** (Cassazione penale, sez. III, 28/04/1979).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del committente

Ogni sanzione amministrativa, anche in materia edilizia, va applicata al responsabile dell'abuso edilizio contestato che, ai sensi dell'art. 29, t.u. n. 380 del 2001, è non soltanto il costruttore ma **anche il committente delle opere edilizie abusive**, mentre il proprietario, non autore dell'abuso e non committente delle opere, può ritenersi corresponsabile soltanto ove emerga un suo coinvolgimento doloso o colposo nella realizzazione dell'abuso edilizio stesso; in particolare, ove quest'ultimo consista **nel mutamento di destinazione d'uso di un immobile, senza opere, la responsabilità va riferita al conduttore**, unico soggetto nella condizione di avere la materiale detenzione del bene stesso, **salvo che non emerga un coinvolgimento del proprietario che abbia consentito il vietato mutamento d'uso** ([T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. II, 26 settembre 2007, n. 2205](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del committente

L'intervenuto rilascio del titolo abilitativo non esime da responsabilità penale per l'abuso edilizio il committente, il titolare del permesso di costruire ed il direttore dei lavori (art. 29, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), nel caso in cui detto titolo sia stato rilasciato in contrasto con la legge o con gli strumenti urbanistici ([Cassazione penale, sez. III, 08/06/2010, n. 27261](#)).

Il committente di opere edilizie ha l'obbligo personale di munirsi dei necessari titoli abilitativi e delle connesse autorizzazioni, sicché l'averne affidato l'esecuzione ad un imprenditore o ad un artigiano **non esclude per ciò solo la responsabilità autonoma dello stesso** (Cassazione penale, sez. III, 24/03/2010, n. 24241).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Rapporti tra committente e costruttore

In materia edilizia, **quando gli interventi sono eseguiti in assenza di titolo abilitativo**, anche nel caso in cui gli stessi siano stati eseguiti dal costruttore, **permane la responsabilità del committente**, che trova il fondamento nell'**omissione della dovuta vigilanza**, cui egli è tenuto in considerazione del fatto che **l'opera soddisfa un suo preciso interesse**. Ogni committente ha l'obbligo infatti di accertarsi che i lavori siano eseguiti in conformità alle prescrizioni amministrative, perché la responsabilità penale, che grava sul destinatario di un obbligo imposto dalla legge, non può essere delegata ad altri (Cass. Pen. Sez III, 21.12.2011, n. 47434).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del costruttore

L'esecutore dei lavori edilizi ha il dovere di controllare preliminarmente che siano state richieste e rilasciate le prescritte autorizzazioni, rispondendo a titolo di dolo del reato di cui all'art. 44 d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 in caso di inizio delle opere nonostante l'accertamento negativo, e a titolo di colpa nell'ipotesi in cui tale accertamento venga omesso. (Fattispecie nella quale la Corte ha affermato la responsabilità del presidente del consiglio di amministrazione della società assuntrice di lavori edili all'interno del Parco nazionale dello Stelvio). ([Cassazione penale, sez. III, 25/11/2004, n. 860](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del costruttore

Anche nei **reati** contravvenzionali propri, come sono definiti i **reati** urbanistici, **non può essere limitata la responsabilità al presidente del consiglio di amministrazione della società, al cui interesse può essere riferita l'attività illecita.** Difatti, al di là degli schemi organizzativi delle persone giuridiche, **vanno ricercati gli autori dell'illecito penale**, i quali nei **reati** edilizi si identificano nei soggetti, e loro rappresentanti, che hanno assunto volitivamente la committenza dei lavori abusivi in modo pratico ed effettivo, diretto od indiretto, anche destinando il proprio capitale alla realizzazione illecita. (Pretura Roma, 03/07/1979).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità degli esecutori

In tema di reati edilizi, e specificamente di lavori di costruzione edilizia in assenza del relativo permesso, **gli esecutori materiali dei lavori, che prestano la loro attività alle dipendenze del costruttore**, possono concorrere, per colpa, nella commissione dell'illecito per il caso di **mancaza del permesso di costruire**, se non adempiono all'onere di accertare l'intervenuto rilascio del provvedimento abilitante, **ma vanno esenti da responsabilità sia in caso di lavori eseguiti in difformità dal titolo**, dal momento che la legge ha attribuito espressamente al **direttore dei lavori l'obbligo di curare la corrispondenza dell'opera al progetto**, sia in caso di mancato rispetto colposo delle norme urbanistiche e di piano, perché dalla responsabilità è esonerato già il direttore dei lavori, che è organo tecnico ben più qualificato ([Cassazione penale , sez. III, 30 novembre 2006, n. 8407](#)).

In tema di reati edilizi, è responsabile del reato di costruzione abusiva non solo l'esecutore dei lavori che collabori all'edificazione delle opere principali ma anche quello che si limiti a svolgere lavori di completamento dell'immobile (quali la pavimentazione, l'intonacatura, gli infissi), sempre che sia ravvisabile un profilo di colpa collegato alla mancata conoscenza del carattere abusivo dei lavori. ([Cassazione penale , sez. III, 12 novembre 2008, n. 48025](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del direttore dei lavori

Il direttore dei lavori non è, a norma dell'art. 6 l. 28 febbraio 1985, n. 47, tenuto al controllo della conformità dell'opera alle prescrizioni urbanistiche, ma ben può concorrere (al pari di altri soggetti) nella relativa violazione allorché alla realizzazione di questa abbia dato un contributo causalmente efficiente (il che si verifica inevitabilmente nell'ipotesi di concessione edilizia macroscopicamente illegittima). (Nella specie la suprema Corte ha osservato che, anche a voler ritenere il reato di cui all'art. 20 lett. a) l. n. 47/85, nella forma di inosservanza delle norme urbanistiche e di previsione di piano, un reato proprio, va rilevato che costituisce principio pacifico, sia in giurisprudenza che in dottrina, la possibilità del concorso dell'extraneus nel reato proprio). [Cassazione penale, sez. III, 12/06/1996, n. 7310](#)

In caso di esecuzione di lavori in totale difformità rispetto alla concessione edilizia, **il direttore dei lavori non diventa immune da responsabilità penale con la semplice scadenza del termine di validità della concessione, qualora i lavori proseguano** oltre detto limite temporale ed egli non abbia ufficializzato ritualmente la sua estraneità agli stessi con espressa rinuncia all'incarico portata a conoscenza della competente autorità amministrativa ([Cassazione penale, sez. III, 24/06/1997, n. 7653](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del direttore dei lavori

In materia edilizia, il **direttore dei lavori è responsabile delle violazioni alle disposizioni in materia commesse in sua assenza**, atteso che sullo stesso grava l'obbligo di esercitare un'attività di vigilanza sulla regolare esecuzione delle opere, ed in caso di violazioni di scindere immediatamente la propria posizione da quella degli autori materiali mediante l'adempimento dei doveri allo stesso imposti dall'art. 29 comma 2 d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 ([Cassazione penale , sez. III, 11 maggio 2005, n. 22867](#)).

Il direttore dei lavori che, senza formalizzare le proprie dimissioni dall'incarico, **si disinteressa dell'esecuzione delle opere edilizie** realizzate in difformità del provvedimento autorizzatorio, **risponde anch'egli del reato di cui al d.P.R. n. 380 del 2001**, stante l'obbligo, gravante sullo stesso, di vigilare sulla esecuzione delle opere. ([Cassazione penale , sez. III, 07 novembre 2006, n. 38924](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

Esonero di responsabilità del direttore dei lavori

In tema di reati edilizi ed urbanistici, **il direttore dei lavori è penalmente responsabile, salva l'ipotesi d'esonero prevista dall'art. 29 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, per l'attività edificatoria non conforme alle prescrizioni del permesso di costruire in caso d'irregolare vigilanza sull'esecuzione delle opere edilizie**, in quanto questi deve sovrintendere con continuità alle opere della cui esecuzione ha assunto la **responsabilità tecnica** ([Cassazione penale, sez. III, 20 gennaio 2009, n. 14504](#))

Il direttore dei lavori non risponde degli illeciti edilizi se presenta denuncia di detti illeciti ai competenti uffici dell'Amministrazione comunale e se rinuncia all'incarico osservando per entrambi gli adempimenti l'obbligo della forma scritta ([Cassazione penale, sez. III, 23 giugno 2009, n. 34879](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del direttore dei lavori

In tema del reato di falsità ideologica in certificato commesso da persona esercente un servizio di pubblica necessità, il direttore dei lavori che attesti la conformità degli interventi edilizi nella certificazione presentata per il rilascio di una concessione edilizia, deve considerarsi esercente un servizio di pubblica necessità, atteso che sia il progetto quanto la relazione sono atti professionali che per legge richiedono un titolo di abilitazione e che sono vietati a chi non sia autorizzato allo esercizio della professione specifica ([Cassazione penale, sez. III, 09/02/2006, n. 8303](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del progettista

La fase di redazione di un progetto anche se difforme dalla normativa vigente, va tenuta distinta da quella di direzione dei lavori e non può configurarsi un nesso di causalità tra le redazione del progetto e l'attività di attuazione dello stesso, soltanto per la quale sussiste la rilevanza penale (Cass. pen., Sez. III, 20.2.2003 n. 8420).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del progettista

Il delitto di falsità ideologia commessa dal privato in atto pubblico è ipotizzabile quando il richiedente una concessione edilizia o un'autorizzazione abbia prodotto a corredo della domanda planimetrie false, attestazioni non veridiche, etc. anche qualora il procedimento amministrativo non abbia avuto seguito (Cass. Pen. 14.12.2011, 46328).

Il diritto penale nell'edilizia

La responsabilità del progettista

Art. 29, comma 3 D.P.R. n. 380/2001

Per le opere realizzate dietro presentazione di denuncia di inizio attività, il progettista assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli [articoli 359 e 481 del codice penale](#). In caso di dichiarazioni non veritiere nella relazione di cui all'articolo 23, comma 1, l'amministrazione ne dà comunicazione al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

Il diritto penale nell'edilizia

481 c.p.c. Falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità.

[I]. Chiunque, nell'esercizio di una professione sanitaria o forense, o di un altro servizio di pubblica necessità [[359](#)], attesta falsamente, in un certificato, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da 51 euro a 516 euro.

[II]. Tali pene si applicano congiuntamente se il fatto è commesso a scopo di lucro.

359 c.p. Persone esercenti un servizio di pubblica necessità.

[I]. Agli effetti della legge penale, sono persone che esercitano un servizio di pubblica necessità:

1) i privati che esercitano professioni forensi o sanitarie, o altre professioni il cui esercizio sia per legge vietato senza una speciale abilitazione dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi;

2) i privati che, non esercitando una pubblica funzione, né prestando un pubblico servizio, adempiono un servizio dichiarato di pubblica necessità mediante un atto della pubblica amministrazione.

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del progettista. La DIA

In materia di falso, la **relazione d'asseverazione del progettista allegata alla denuncia d'inizio d'attività edilizia (d.i.a.) ha natura di "certificato"**, sicché risponde del delitto previsto dall'art. 481 c.p. il professionista che redige la suddetta relazione di corredo, attestando, contrariamente al vero, la conformità agli strumenti urbanistici ([Cassazione penale , sez. III, 21 ottobre 2008, n. 1818](#)).

In tema di reati edilizi, è configurabile la responsabilità del progettista in caso di realizzazione di interventi edilizi necessitanti il permesso di costruire, ma eseguiti in base ad una denuncia di inizio attività accompagnata da dettagliata relazione a firma del predetto professionista, in quanto **l'attestazione del progettista di "conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti"** comporta l'esistenza in capo al medesimo di un obbligo di vigilanza anche nel corso dell'esecuzione dei lavori ([Cassazione penale , sez. III, 09 maggio 2008, n. 28267](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del progettista. La DIA

La sentenza del la Seconda Sezione Penale n. 3628/2006, Pinto (rv 235934), che ha affermato la non rilevanza penale, ai fini del contestato [art. 481 c.p.](#), di quelle parti delle attestazioni del privato che contengono giudizi e convincimenti soggettivi; tale valutazione si riferisce a documenti che, al di là della qualificazione loro attribuita, in realtà costituivano meri "studi di fattibilità" ed erano privi del supporto documentale che era richiesto dalla normativa in vigore.

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del progettista. Il PdC

Integra il delitto di falsità ideologica in certificati la presentazione a corredo della richiesta del **permesso di costruire di una planimetria falsamente descrittiva dello stato dei luoghi**, di cui **rispondono sia il professionista, che ha redatto la planimetria, che il committente che ha allegato la stessa alla richiesta del permesso di costruire** ([Cassazione penale , sez. III, 23 giugno 2009, n. 30401](#)).

In tema di falsità in atti, **la documentazione e la relazione tecnica allegata dal progettista ad una richiesta di concessione edilizia** (ora, permesso di costruire) **non rivestono natura di atti fidefacienti e dotati di valore probatorio assoluto ai fini dell'esatta riproduzione dello stato dei luoghi**, in quanto si tratta di documentazione finalizzata soltanto ad illustrare e chiarire i termini tecnici fattuali della richiesta medesima ([Cassazione penale, sez. III, 24/01/2008, n. 9118](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza

La responsabilità del progettista

Il delitto di falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità non è configurabile quando l'attestazione, sia pure incompleta, consenta di pervenire all'individuazione del fatto vero. (Fattispecie in cui era stata rappresentata negli elaborati progettuali, allegati ad una richiesta di permesso di costruire, la forma dell'erigendo fabbricato, senza raffigurare l'esistenza di un'area destinata a parcheggio, tuttavia rappresentata in altra tavola allegata) ([Cassazione penale, sez. III, 29 settembre 2009, n. 40194](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 20 TUED (R) - Procedimento per il rilascio del permesso di costruire
(articolo così sostituito dall'articolo 5, comma 2, lettera a), legge n. 106 del 2011)

comma 1. La domanda per il rilascio del permesso di costruire, sottoscritta da uno dei soggetti legittimati ai sensi dell'[articolo 11](#), va presentata allo sportello unico corredata da un'attestazione concernente il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali richiesti dal regolamento edilizio, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti dalla parte II. **La domanda è accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie nel caso in cui la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali, alle norme relative all'efficienza energetica.**

.... Omissis ..

comma 13. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni di cui al comma 1, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al medesimo comma è punito con la reclusione da uno a tre anni. In tali casi, il responsabile del procedimento informa il competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

Il diritto penale nell'edilizia

Art. 19 L.n. 241/1990 (sostituito da D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49 comma 4bis (punti 1, 2, 3, 4 e 6)

.. Omissis..

6. Ove il fatto non costituisca piu' grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attivita', dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 e' punito con la reclusione da uno a tre anni».

Il diritto penale nell'edilizia

Delibera dell'Assemblea legislativa regionale n. 156/2008

7.4 I soggetti coinvolti nella procedura di certificazione energetica devono garantire indipendenza e imparzialità di giudizio attraverso l'assenza di conflitto di interessi in relazione alla proprietà, progettazione, costruzione, esercizio ed amministrazione dell'edificio e degli impianti ad esso asserviti.

7.5 Le condizioni di indipendenza e imparzialità sopra descritte debbono essere evidenziate in apposita dichiarazione impegnativa resa ai sensi degli artt. 359 e 481 del C.P.

... omissis ...

7.8 l'attestato di certificazione energetica da parte di uno dei soggetti di cui al punto 7.1 assume valenza di atto pubblico e viene rilasciato ai sensi dell'art. 481 c.p.

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza. La responsabilità del proprietario

Il proprietario del fondo sul quale viene realizzato un immobile abusivamente **non concorre nel reato perpetrato dal committente dei lavori, a meno che non si dimostri che egli abbia fornito, anche colposamente, un contributo causale alla consumazione del reato** (Cass. Pen. Sez. III, 13 luglio 2005).

In materia di reati edilizi, **non può essere attribuito ad un soggetto, per il mero fatto di essere proprietario o comproprietario dell'area o dell'immobile abusivo, un dovere di controllo**, dalla cui violazione derivi una responsabilità penale per costruzione abusiva, prescindendo dalla concreta identificazione, in relazione alla specifica situazione di fatto, del comportamento positivo o negativo posto in essere dal soggetto medesimo che possa essere assunto ad elemento integrativo della colpa, con la conseguenza che **il proprietario risponde dei relativi reati non in quanto tale, ma solo se abbia la disponibilità dell'immobile ed abbia dato incarico dei lavori o li abbia eseguiti personalmente**; mentre se l'incarico sia stato dato da un comproprietario o da altro detentore, non può essere ritenuto responsabile dell'abuso, anche se abbia tratto vantaggio dall'opera (Cass. pen Sez. III, 5 novembre 2002).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza. La responsabilità del proprietario

Posto che il reato di costruzione senza concessione è di natura propria, potendo essere commesso solamente dai soggetti specificamente indicati dall'art. 6 l. n. 47 del 1985, tra i quali non è annoverato il proprietario dell'area edificata, questi può rispondere della contravvenzione di cui all'art. 20 l. cit. solamente quando sia committente od esecutore dei lavori, o quando abbia altrimenti concorso coi soggetti indicati alla realizzazione dei lavori abusivi; diversamente, egli non ha alcun obbligo giuridico di impedire la commissione dell'abuso edilizio, né sussiste, sotto il profilo della responsabilità colposa, un dovere di vigilanza o di diligenza in tal senso, normativamente fondato ([Cassazione penale , sez. III, 29 marzo 2001, n. 17752](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza. La responsabilità del proprietario

In tema di violazioni edilizie, al fine di configurare la **responsabilità del proprietario** di un'area per la realizzazione di una costruzione abusiva è necessaria la **sussistenza di elementi** in base ai quali possa, ragionevolmente presumersi che questi **abbia concorso**, anche solo moralmente, con il committente o l'esecutore dei lavori, **tenendo conto della piena disponibilità giuridica e di fatto del suolo e dell'interesse specifico ad effettuare la nuova costruzione, così come dei rapporti di parentela o affinità tra terzo e proprietario, della sua eventuale presenza in loco, dello svolgimento di attività di vigilanza dell'esecuzione dei lavori, della richiesta di provvedimenti abilitativi in sanatoria, del regime patrimoniale dei coniugi, ovvero di tutte quelle situazioni e comportamenti positivi o negativi dai quali possano trarsi elementi integrativi della colpa** ([Cassazione penale, sez. III, 12 aprile 2005, n. 26121](#)).

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza. Altri soggetti responsabili

(Cass, pen., sez III, 21.12.2011, n. 47438)

L'imputato (il marito), anche se non comproprietario, aveva la disponibilità di fatto del bene ed era notiziato, per esplicita ammissione della moglie, della abusiva edificazione; inoltre, l'intervento è stato effettuato dal coniuge con il quale conviveva e l'ampliamento di superficie era reso necessario dalle esigenze familiari e, di conseguenza, giovava anche all'imputato.

Pertanto, nella situazione in esame si riscontrano elementi idonei a ritenere una compartecipazione dello imputato, quanto meno a titolo di concorso morale, nella altrui illecita condotta.

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza. Altri soggetti responsabili

Si deve ritenere responsabile del reato di cui all'art. 323 c.p.- **l'assessore comunale delegato dal sindaco** che, nella sua qualità, **abbia abusato del suo ufficio, rilasciando una concessione edilizia relativa all'edificazione di un immobile su un suolo destinato a verde agricolo** e per una volumetria superiore all'indice di edificabilità consentito dal piano comprensoriale, a tal fine ritenendo asserviti al vincolo altri fondi non contigui, situati in zone opposte del territorio comunale e distanti diversi chilometri rispetto all'erigendo fabbricato ([Cassazione penale , sez. VI, 16 ottobre 1998, n. 1354](#)).

Il diritto penale nell'edilizia Giurisprudenza. L'abuso d'ufficio

Nell'abuso d'ufficio connesso al rilascio di un permesso edilizio ritenuto illegittimo e nei reati edilizi compiuti in esecuzione di tale permesso, **uno degli elementi dai quali desumere l'intenzionalità del dolo o la colpa è costituito dall'analisi del contrasto del permesso di costruire con la norma urbanistica nel senso che, quanto più è palese o macroscopico tale contrasto, tanto più è evidente la ricorrenza dell'elemento psicologico del reato (Cass. Pen, sez. III, 12.1.2012 n. 649).**

Costituisce abuso d'ufficio il rilascio di una concessione edilizia che consenta al privato di edificare con una volumetria superiore all'indice di edificabilità stabilito dal piano comprensoriale urbanistico per le zone destinate a verde agricolo ([Cassazione penale , sez. VI, 16 ottobre 1998, n. 1354](#)).