

Fondazione Forense Bolognese

I reati edilizi

Novità normative e giurisprudenziali

Bologna, 20 aprile 2015

Intervento

Avv. Domenico Lavermicocca

Nullità degli atti inerenti il trasferimento immobiliare

La nullità degli atti di compravendita

Cass. civ. Sez. II, 17 dicembre 2013, n. 2819

“La non perfetta formulazione dell'art. 40 comma 2 della L.n. 47/1985 consente di affermare che dalla stessa è desumibile il principio generale della nullità (di carattere sostanziale) degli atti di trasferimento di immobili non in regola con la normativa urbanistica, cui si aggiunge una nullità (di carattere formale) per gli atti di trasferimento di immobili in regola con la normativa urbanistica o per i quali è in corso la regolarizzazione ove tali circostanze non risultino dagli atti stessi”.

Nullità degli atti inerenti il trasferimento immobiliare

Cass. civile, sez. II, 17 ottobre 2013, n. 23591

Il contratto preliminare di vendita di un immobile irregolare dal punto di vista urbanistico è nullo per la comminatoria di cui all'art. 40, secondo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, che, sebbene riferita agli atti di trasferimento con immediata efficacia reale, si estende al preliminare, con efficacia meramente obbligatoria, in quanto avente ad oggetto la stipulazione di un contratto definitivo nullo per contrarietà a norma imperativa.

Attività edilizia libera e responsabilità penale

Giurisprudenza.

La Corte di Cassazione penale si esprime sulla **natura dell'attività edilizia libera**, affermando il principio che **la relativa disciplina non risulta applicabile agli interventi eseguiti in contrasto con le disposizioni degli strumenti urbanistici comunali ed in violazione delle disposizioni settoriali in materia edilizia.**

La III sezione penale della Corte di Cassazione, con la **sentenza n. 19316 del 27 aprile 2011**, si è pronunciata relativamente alla **realizzazione di due piazzali a servizio di un'attività commerciale, in area classificata come agricola ed in assenza di permesso di costruire.**

Cambio d'uso e lottizzazione abusiva

Giurisprudenza. Cambio d'uso e lottizzazione

"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 bene tutelato dal giudice penale

Giurisprudenza

Illegittimità del permesso di costruire.

Il reato di esecuzione di lavori edilizi in assenza del permesso di costruire può, quindi, ravvisarsi anche in presenza di un permesso di costruire illegittimo, **senza che occorra fare ricorso alla procedura di disapplicazione dell'atto amministrativo, essendo sufficiente la sola valutazione della sussistenza dell'elemento normativo della fattispecie**, atteso che la conformità della costruzione e del permesso di costruire alla disciplina urbanistica è elemento costitutivo o normativo del reato contemplato dalla normativa urbanistica, stante l'individuazione del parametro di legalità urbanistica e edilizia quale ulteriore interesse protetto dalle disposizioni in questione (Cass. pen., Sez. III, 23.10.2012 n. 41318).

La potestà amministrativa di repressione degli abusi edilizi

Dottrina

Il provvedimento che ingiunge la demolizione di un'opera abusiva non ha natura propriamente sanzionatorio, ma è finalizzato a ripristinare la legalità oggettiva violata dall'abuso.

Così in particolare per la sanzione della demolizione e per le sanzioni pecuniarie previste in sostituzione, in quanto queste misure costituiscono un riequilibrio patrimoniale diretto ad evitare che la violazione di norme urbanistico-edilizie possa determinare, in assenza della demolizione, un vantaggio patrimoniale in capo al titolare dell'immobile abusivo.

La natura reale della sanzione amministrativa

Giurisprudenza. La realtà dell'abuso edilizio

Rispetto all'esercizio del potere sanzionatorio in materia di abusi edilizi (e salva la normativa sulla nullità del contratto in presenza dei relativi presupposti) sono irrilevanti le alienazioni del manufatto (in tutto o in parte abusivo) sotto il profilo privatistico. L'acquirente infatti, subentra nella posizione giuridica del dante causa che - consapevolmente o meno - ha violato la normativa urbanistica ed edilizia e poiché, se ignaro dell'abuso al momento della alienazione, **può agire nei confronti del dante causa anche prima dell'esercizio dei poteri repressivi da parte del Comune, a maggior ragione quando riceva un pregiudizio in conseguenza dei doverosi atti amministrativi repressivi, **può agire sia nei confronti del notaio che in ipotesi non abbia rilevato l'assenza del titolo edilizio, sia nei confronti del dante causa e dell'autore dell'abuso** (Cons. Stato, sez. VI, 30 aprile 2013 n. 2363).**

L'ordine di demolizione del manufatto abusivo, disposto con la sentenza di condanna per reato edilizio, non è estinto dalla morte del reo sopravvenuta alla irrevocabilità della sentenza, non avendo natura penale ma di sanzione amministrativa accessoria (Cassazione penale, sez. III, 18/01/2011, n. 3861).

Repressione degli abusi edilizi

Giurisprudenza. Indifferenza dell'elemento soggettivo

Il complesso delle norme introdotte ai fini della sanatoria degli abusi edilizi assumono a riferimento le opere in base al loro dato oggettivo (tipologia, consistenza, momento di esecuzione, disciplina della zona interessata dall'abuso) indipendentemente dall'elemento soggettivo (consapevolezza o meno della condotta "contra legem") che abbia accompagnato la realizzazione delle opere stesse (Cons. Stato sez. VI, 9.7.2012 n. 4013 e Cons. Stato, sez. VI, 30 aprile 2013 n. 2363).

L'abuso edilizio costituisce illecito permanente ai fini del quale non si richiede l'accertamento del dolo o della colpa del soggetto cui si imputa la trasgressione (d.p.r. 380/2001, T.U. Edilizia) (Cons. Stato Sez. VI, 15/12/2014, n. 6148)

I limiti temporali dell'azione repressiva

Giurisprudenza. Illecito a carattere permanente

- L'abuso edilizio costituisce - sotto il profilo amministrativo - un illecito a carattere permanente e pertanto, non rileva che l'addizione abusiva sia stata realizzata dal precedente proprietario dell'immobile (Cons. Stato, sez. VI, 30 aprile 2013 n. 2363; vedi anche Cons. Stato sez. VI, 2.2.2013 n. 1886).
- L'abuso edilizio costituisce illecito permanente e l'interesse pubblico alla repressione è presunto per legge anche ove l'atto repressivo sia adottato a distanza di anni dalla realizzazione dell'abuso stesso (Cons. Stato, sez. IV, 10 giugno 2013 n. 3182)
- 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 ... (Consiglio di Stato, sez. IV, 16/04/2010, n. 2160).

I limiti temporali dell'azione repressiva Giurisprudenza.

Differenze tra illecito amministrativo e reato penale

... 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 antiggiuridica contestualmente "contra jus", ancora sussistente ([Consiglio Stato, sez. IV, 16/04/2010, n. 2160](#)).

I limiti temporali dell'azione repressiva
Giurisprudenza. L'illecito edilizio non si prescrive

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](#)).

**Azione repressiva amministrativa e motivazione dell'atto
Giurisprudenza. Sanzione come atto vincolato**

L'ordine di demolizione, come tutti i provvedimenti sanzionatori in materia edilizia, è atto vincolato e, quindi, non richiede una specifica valutazione delle ragioni d'interesse pubblico, anche di natura urbanistica ed ambientale, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati: infatti il presupposto per l'adozione dell'ordine di demolizione è costituito soltanto dalla constatata esecuzione dell'opera in totale difformità dal titolo edilizio o in assenza del medesimo, con la conseguenza che tale provvedimento, ove ricorrano i predetti requisiti, è sufficientemente motivato con l'affermazione dell'accertata abusività dell'opera, essendo in re ipsa l'interesse pubblico alla sua rimozione (T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV, 05/07/2011, n. 1768).

L'obbligatorietà dell'intervento repressivo

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.

I limiti temporali dell'azione repressiva

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](#)).

I limiti temporali dell'azione repressiva

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](#)).

I limiti temporali dell'azione repressiva

Giurisprudenza

Il trascorrere del tempo e 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](#)).

L'azione repressiva amministrativa

Giurisprudenza.

La conoscenza dell'abuso dall'Amministrazione

Il lasso di tempo che fa sorgere in capo all'Amministrazione l'onere di una motivazione rafforzata per l'ingiunzione di demolizione di opera edilizia abusivamente realizzata non è quello che intercorre tra il compimento dell'abuso ed il provvedimento sanzionatorio, ma tra la conoscenza da parte dell'Amministrazione dell'abuso ed il provvedimento sanzionatorio adottato, con la conseguenza che, in mancanza di conoscenza dell'illecito da parte dell'Amministrazione, non può consolidarsi in capo al privato alcun affidamento giuridicamente apprezzabile, il cui sacrificio meriti di essere adeguatamente considerato in sede motivazionale (Consiglio di Stato, sez. V, 09/09/2013, n. 4470).

L'azione repressiva amministrativa

Giurisprudenza.

La conoscenza dell'abuso dall'Amministrazione

A fronte della motivazione in re ipsa che incontra l'ordine di demolizione all'esito dell'accertamento dell'abuso edilizio, il lasso temporale che fa sorgere l'onere di una motivazione rafforzata in capo all'amministrazione - ma sempre in presenza di circostanze eccezionali rigorosamente provate da chi le invoca (come non verificatosi nel caso di specie) - non è quello che intercorre tra il compimento dell'abuso e il provvedimento sanzionatorio ma quello che intercorre tra la conoscenza dell'illecito e il provvedimento sanzionatorio adottato; **in mancanza di conoscenza della violazione da parte dell'amministrazione non può consolidarsi in capo al privato alcun affidamento giuridicamente apprezzabile**, il cui sacrificio meriti di essere adeguatamente apprezzato in sede motivazionale (T.A.R. Campania Napoli Sez. VII, Sent., 09-01-2015, n. 71, ibidem Cons. Stato Sez. IV, Sent., 24-03-2014, n. 1384)

I limiti temporali dell'azione repressiva

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.

I limiti temporali dell'azione repressiva

Giurisprudenza

È costituzionalmente illegittimo l'art. 26 comma 4 l. reg. Emilia Romagna 21 ottobre 2004 n. 23. Premesso che nell'ambito della speciale normazione relativa al condono edilizio straordinario le regioni non possono rimuovere i limiti massimi fissati dal legislatore statale, e premesso altresì che, tra i principi fondamentali cui esse devono attenersi, vi è quello proprio a fini di certezza delle situazioni giuridiche, della previsione del titolo abilitativo in sanatoria al termine dello speciale procedimento disciplinato dalla normativa statale, la disposizione regionale censurata, la quale dispone che le opere edilizie autorizzate e realizzate in data antecedente all'entrata in vigore della l. 28 gennaio 1977 n. 10, 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, ha contenuto più ampio rispetto alla normativa statale, prevedendo anche che in quest'ambito la sanatoria intervenga "ope legis", dunque a prescindere dalla specifica richiesta e dalla concessione del titolo abilitativo in sanatoria, e viola quindi l'art. 117 comma 3 cost. (Corte Costituzionale, 10/02/2006, n. 49).

L'obbligatorietà dell'intervento repressivo

ART. 19, Legge n. 241/1990

Comma 4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3 ovvero di cui al comma 6-bis, ovvero nel caso di segnalazione corredata della dichiarazione di conformità di cui all'articolo 2, comma 3, del regolamento di cui al d.P.R. 9 luglio 2010, n. 159, all'amministrazione è 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'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.

(comma così modificato dall'art. 6, comma 1, decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, poi dall'art. 19-bis, comma 3, legge n. 116 del 2014)

L'obbligatorietà dell'intervento repressivo

Articolo 14, L.R. 15/2013

Comma 9.

Decorso il termine di trenta giorni di cui al comma 5, lo Sportello unico adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'intervento e di rimozione degli effetti dannosi di esso nel caso in cui si rilevi la falsità o mendacia delle asseverazioni, delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni o degli atti di notorietà allegati alla SCIA.

Comma 10.

Lo Sportello unico adotta i medesimi provvedimenti di cui al comma 9 **anche in caso di pericolo di danno per il patrimonio storico artistico, culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o per la difesa nazionale, previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare i beni e gli interessi protetti mediante conformazione dell'intervento alla normativa vigente.** La possibilità di conformazione comporta l'applicazione di quanto disposto dal comma 8.

I limiti temporali dell'azione repressiva

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.

I limiti temporali dell'azione repressiva

Art. 17 bis L.R. n. 15/2013.

Varianti in corso d'opera a titoli edilizi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977

1. Al fine di salvaguardare il legittimo affidamento dei soggetti interessati e fatti salvi gli effetti civili e penali dell'illecito, non si procede alla demolizione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità durante i lavori per l'attuazione dei titoli abilitativi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) e le stesse possono essere regolarizzate attraverso la presentazione di una SCIA e il pagamento delle sanzioni pecuniarie previste dall'articolo 17, comma 3, della presente legge. Resta ferma l'applicazione della disciplina sanzionatoria di settore, tra cui la normativa antisismica, di sicurezza, igienico sanitaria e quella contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004.

I limiti temporali dell'azione repressiva

Giurisprudenza Penale

Cessazione della permanenza 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 illecita 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, 20 giugno 2013, n. 26936](#); idem [Cassazione penale, sez. III, 03 luglio 2007, n. 33825](#)).

Azione repressiva penale e l'ultimazione dei lavori

Giurisprudenza Penale

Cessazione della natura permanente del reato

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).

In tema di reati edilizi, deve ritenersi "ultimato" solo l'edificio concretamente funzionale che posseda tutti i requisiti di agibilità o abitabilità, di modo che anche il suo utilizzo effettivo, ancorchè accompagnato dall'attivazione delle utenze e dalla presenza di persone al suo interno, non è sufficiente per ritenere sussistente l'ultimazione dell'immobile abusivamente realizzato, coincidente generalmente con la conclusione dei lavori di rifinitura interni ed esterni. (Fattispecie relativa ad immobile privo di infissi, impianti elettrici e imbiancatura, nella quale la Corte ha specificato che spetta al ricorrente l'onere di dimostrare di avere non solo sospeso l'attività edilizia, ma anche di aver voluto lasciare volutamente l'opera abusiva nello stato in cui è stata rinvenuta). (Cass. pen. Sez. III, 17/09/2014, n. 48002; ibidem Cass. pen. Sez. III. Sent.. 18-02-2015. n. 7044. in motivazione)

Azione repressiva penale e l'ultimazione dei lavori

Giurisprudenza Penale

Cessazione della natura permanente del reato

Occorre precisare che 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 (per stabilire il momento della consumazione del reato coincidente con la cessazione della permanenza) ovvero del condono edilizio. Nel primo caso il requisito dell'ultimazione lavori è integrato solo quando siano state eseguite anche le rifiniture dell'immobile. In materia di condono, invece, al fine dell'ultimazione dell'opera, è sufficiente che sia completato il rustico ed eseguita la copertura.

Difatti, la nozione di "ultimazione" ai fini dell'applicazione della sanatoria edilizia si ricava dall'art. 31 della L. 28 febbraio 1985 n. 47, che considera tali edifici per i quali sia completato il rustico ed eseguita la copertura (ovvero, quanto alle opere interne o agli edifici già esistenti e a quelle non destinate alla residenza, quando esse siano state completate funzionalmente (sez. 3 n. 9011 del 12.8.1997 Ud. (dep. 3.10.1997) Rv. 208861) (Cass. penale, sez. III, 15.2.2012 n. 5877) (Cass. pen. Sez. III, Sent., 18-02-2015, n. 7044, in motivazione)

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

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**.

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

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](#).

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

Non sono penalmente rilevanti e punibili per mancanza del titolo autorizzativo, anche per interventi su immobili vincolati, i seguenti interventi:

1) Interventi eseguiti senza titolo (o utilizzo di titolo improprio) **se classificati dal TUED come soggetti al DIA/SCIA** in generale ed a DIA/SCIA in variante non rilevante (art. 22, comma 2)

2) Per gli abusi nelle opere assoggettate dal TUED a DIA/SCIA per le quali il titolare, valendosi della facoltà di cui all'art. 22 comma 7, **ha richiesto il PDC.**

3) Per le opere per le quali sia stato ottenuto il PDC in **sanatoria ex art. 36 TUED**, per espressa disposizione dell'art. 45, comma 3.

4) Per le opere **realizzate con CIL qualora rientranti nella classificazione dell'art. 6, comma 2 TUED**

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

Giurisprudenza

La Dia/SCIA 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](#)).

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

Giurisprudenza

La DIA/SCIA 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.**
([Cassazione penale, sez. III, 29/02/2008, n. 20271](#)).

Il bene tutelato dal giudice penale

Giurisprudenza

Illegittimità del permesso di costruire.

Il reato di esecuzione di lavori edilizi in assenza del permesso di costruire può, quindi, ravvisarsi anche in presenza di un permesso di costruire illegittimo, **senza che occorra fare ricorso alla procedura di disapplicazione dell'atto amministrativo, essendo sufficiente la sola valutazione della sussistenza dell'elemento normativo della fattispecie**, atteso che la conformità della costruzione e del permesso di costruire alla disciplina urbanistica è elemento costitutivo o normativo del reato contemplato dalla normativa urbanistica, stante l'individuazione del parametro di legalità urbanistica e edilizia quale ulteriore interesse protetto dalle disposizioni in questione (Cass. pen., Sez. III, 23.10.2012 n. 41318).

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

Giurisprudenza

La DIA/SCIA e la responsabilità penale. L'art. 44 lett.

a)

La violazione dell'obbligo di esporre il cartello indicante gli estremi del titolo abilitativo, qualora prescritto dal regolamento edilizio o dal titolo medesimo, già' sanzionata sotto la vigenza dell'ormai abrogata Legge n. 47 del 1985, e' tuttora punita dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, articolo 44, lettera a), in ragione del rapporto di continuita' normativa intercorrente tra le diverse disposizioni. I destinatari dell'obbligo vanno individuati nel titolare del permesso di costruire, nel committente, nel costruttore e nel direttore dei lavori (Corte di Cassazione, Sez. 3, 9 gennaio 2015, n.

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

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).

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

- La pronuncia della Cassazione è criticabile in quanto la frase, contenuta al comma 1 dell'art. 6, “fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici” per gli interventi in CIL non ha alcun rilievo per quanto attiene alla classificazione dell'intervento, che non muta in caso di abusi, perché la classificazione non spetta agli strumenti urbanistici, ma alla legge (TUED) ma si riferisce solo alle conseguenze sanzionatorie delle eventuali violazioni dei detti strumenti.
- 2. La classificazione specifica degli interventi in CIL impedisce comunque l'inquadramento degli interventi del genere, anche se abusivi, in altre categorie di intervento, anche residuali, ma soprattutto esclude nel modo più assoluto l'inquadramento dell'intervento nella categoria (massima) degli interventi soggetti a PDC
- 3. Per cui le sanzioni ammissibili per gli abusi di interventi classificabili in CIL possono essere solo quelle amministrative previste al livello minore per la natura residuale della dia/scia e non le sanzioni penali che sono comunque soggetto a stretta applicazione interpretativa.

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

Giurisprudenza

... Entrambe le opere (**la pensilina sulla porta-finestra e il contiguo pergolato/gazebo**) appaiono riconducibili agli *“elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici”* di cui all’art. 6, comma 2, lett. e), del d.P.R. n. 380 del 2001, con la conseguenza che sarebbe stata necessaria solo la previa comunicazione di inizio dei lavori, sanzionabile – in caso di inerzia – con una mera sanzione pecuniaria (v. comma 7), non certamente con la qualificazione delle relative opere come abusive.

Non è invece applicabile nella fattispecie l’invocato (dall’Amministrazione) art. 2 del Regolamento edilizio comunale **per trattarsi di normativa locale che, in ragione del mero richiamo ad un obbligo di carattere procedimentale – svincolato da previsioni di carattere sostanziale –, cede di fronte alla prevalente disciplina statale in tema di liberalizzazione dell’attività edilizia minore (Tar Emilia Romagna, sez. I, 29.6.2012 n. 464).**

La responsabilità penale ed il titolo edilizio Interventi edilizi e relativi titoli

Art. 3 del TUED

comma 2: "Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. Resta ferma la definizione di restauro prevista dall'articolo 34 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490",

Art. 2 del TUED

comma 1: Le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico.

comma 4: I comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, disciplinano l'attività edilizia".

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

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

.....

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](#).

Interventi edilizi e relativi titoli Giurisprudenza.

La disciplina dei titoli edilizi tra i principi fondamentali

... I principi della legislazione statale in materia di titoli abilitativi per gli interventi edilizi non sono rimasti, nel tempo, immutati, ma hanno subito sensibili evoluzioni. ...

E' dunque lungo questa direttrice, in cui **lo Stato ha mantenuto la disciplina dei titoli abilitativi come appartenente alla potestà di dettare i principi della materia**, che si muovono le disposizioni impugnate. Le fattispecie nelle quali, in alternativa alle concessioni o autorizzazioni edilizie, si può procedere alla realizzazione delle opere con denuncia di inizio attività a scelta dell'interessato integrano il proprium del nuovo principio dell'urbanistica.

In definitiva, **le norme impugnate perseguono il fine, che costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione (Corte Cost. n. 303/2003).**

Interventi edilizi e relativi titoli Giurisprudenza

Una disciplina regionale non può dettare norme il cui contenuto sia in contrasto con quello delle leggi emanate nella medesima materia dallo Stato, inoltre le Regioni non possono emanare leggi che abbiano rilevanza penale in quanto i presupposti per l'applicazione della legge penale sono di esclusiva pertinenza dello Stato. Ne consegue che gli interventi di ristrutturazione edilizia realizzati in assenza di concessione debbono essere penalmente sanzionati ex art. 20 lett. b) l. n. 47 del 1985, ancorché in Toscana, a norma dell'art. 4 l. reg. n. 52 del 1999 tali interventi siano soggetti unicamente ad attestazione di conformità, il cui difetto è penalmente irrilevante (Corte appello Firenze, 08/05/2000).

Interventi edilizi e relativi titoli Giurisprudenza

Deve essere disposta la restituzione al giudice rimettente degli atti relativi alla q.l.c., sollevata in riferimento agli art. 3, 25 e 117 cost., degli art. 2, 3 e 4 commi 2 e 4 l. reg. Toscana 14 ottobre 1999 n. 52, **nella parte in cui assoggettano le ristrutturazioni edilizie al regime della denuncia di inizio di attività piuttosto che al regime di concessione previsto dalla legislazione statale di principio, e nella parte in cui "decriminalizzano" in ambito regionale una condotta penalmente sanzionata dalla legislazione statale** (esecuzione dei lavori di ristrutturazione edilizia senza concessione), **violando la riserva di legge statale in materia penale (art. 25 cost.) ed operando una "iniqua ed ingiustificata disparità di trattamento"**,(Corte Costituzionale, 18/06/2003, n. 216).

Interventi edilizi e relativi titoli

Giurisprudenza.

Legislazione regionale e funzione integrativa

La normativa regionale nel settore edilizio può svolgere un ruolo integrativo, ma non sovrapporsi alla normativa nazionale estendendo la tipologia delle opere sottratte al regime della concessione. Pertanto gli interventi edilizi che comportano modificazioni del territorio rilevanti ai fini della normativa urbanistica nazionale, ancorché integranti opere non bisognevoli di concessione alla luce della normativa regionale, possono integrare fattispecie penalmente rilevanti (Cassazione penale, sez. III, 25/01/2001).

Interventi edilizi e relativi titoli Giurisprudenza.

Legislazione regionale e funzione integrativa

Deve escludersi, in ossequio al principio di legalità, che la scelta di criminalizzare o meno una certa condotta possa attribuirsi alla Regione, consentendo l'opzione fra attrarre o meno una certa attività al regime del permesso di costruire. Pertanto:

- a) **la formulazione del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 10, commi 2 e 3 consente alle Regioni l'esercizio di una flessibilità normativa nella direzione di ampliare l'area applicativa del permesso di costruire, non determinando comunque un ampliamento siffatto l'irrogazione delle sanzioni penali individuate dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 44;**
- b) **ai sensi del D.P.R. n. 380 del 2001, art. 22, comma 4, le Regioni a statuto ordinario possono, con legge, ampliare o ridurre l'ambito applicativo della denuncia di inizio dell'attività (DIA), con la specificazione che gli ampliamenti o le riduzioni delle categorie sottoposte dalla legge statale a permesso di costruire non incidono, però, sul regime delle sanzioni penali, che alla sola normativa statale si correla, in considerazione dei limiti posti dalla Costituzione alla potestà legislativa regionale (Cass. pen. Sez. III, 24/09/2014, n. 45021).**

Interventi edilizi e relativi titoli

Giurisprudenza.

Funzione integrativa della legge regionale

la Cassazione ha affermato che sussiste il reato di cui all'art. 20 lett. a) l. 28 febbraio 1985 n. 47 (ora art. 44, lett. A) del d.p.r. n. 280/2001), che **punisce l'illegitto mutamento di destinazione d'uso di immobili, anche nell'ipotesi in cui sia violata una legge regionale.**

Costituiscono variazioni essenziali le modifiche edilizie che comportino anche singolarmente il "mutamento delle destinazioni d'uso che determini carenze di aree per servizi e attrezzature di interesse generale. configurabile il reato di cui alla L. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 20, lett. a) (ora D.P.R. n. 380 del 2001, art. 44, Lett. a)), nell'ipotesi di violazione delle leggi regionali che costituiscono integrazione o modifica delle norme per il controllo dell'attività urbanistica ed edilizia" (Cass. Pen. sez. 3 n. 1428 del 5.5.1994) (Cass. pen. Sez. III, Sent., (ud. 26-01-2011) 02-03-2011, n. 8086, in motivazione).

Interventi edilizi e relativi titoli

Art. 32 (L) TUED - Determinazione delle variazioni essenziali

comma 1. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni: ...

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

comma 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.

Interventi edilizi e relativi titoli

D.p.r. 22.4.1994, n. 425. Art. 4 Rilascio del certificato di abitabilità.

comma 3. In caso di silenzio dell'amministrazione comunale, trascorsi quarantacinque giorni dalla data di presentazione della domanda, l'abitabilità si intende attestata. In tal caso, l'autorità competente, nei successivi centottanta giorni, può disporre l'ispezione di cui al comma 2 del presente articolo, e, eventualmente, dichiarare la non abitabilità, nel caso in cui verifichi l'assenza dei requisiti richiesti alla costruzione per essere dichiarata abitabile.

LEGGE REGIONALE 33/1990. Art. 10

comma 3. Il certificato di conformità edilizia è rilasciato dal sindaco agli aventi titolo entro sessanta giorni dalla comunicazione di fine lavori e dalla presentazione della documentazione prevista dal regolamento edilizio comunale e comunque della scheda tecnica descrittiva di cui all'art. 9, dopo l'espletamento da parte del Comune delle verifiche previste dal regolamento edilizio comunale, con particolare menzione della corrispondenza dell'opera alle norme igieniche di interesse edilizio”.

Interventi edilizi e relativi titoli

Giurisprudenza.

Funzione integrativa della legge regionale

Prevale, rispetto alla disciplina della formazione del silenzio assenso in ordine al rilascio del certificato di abitabilità prevista dall'art. 25 comma 4, d.P.R. n. 380 del 2001, la statuizione di cui all'art. 8, comma 4, l. reg. n. 1 del 2005, stante la natura regolamentare della norma statale, la quale, vertendosi in ambito di legislazione concorrente (governo del territorio), cede il passo di fronte alla disciplina legislativa regionale. Pertanto, la verifica dei requisiti di abitabilità compiuta dall'Amministrazione nei 180 giorni previsti dalla disposizione legislativa regionale preclude la formazione del silenzio assenso (T.A.R. Toscana Firenze, sez. III, 24/01/2012 n. 118)

Interventi edilizi e relativi titoli

Art. 22 Legge regionale n. 15/2013 (La variante in corso d'opera)

comma 1. Le varianti al progetto previsto dal titolo abilitativo apportate in corso d'opera sono soggette a SCIA, ad esclusione delle seguenti, che richiedono un nuovo titolo abilitativo:

- la modifica della tipologia dell'intervento edilizio originario;
- la realizzazione di un intervento totalmente diverso rispetto al progetto iniziale per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione;
- la realizzazione di volumi in eccedenza rispetto al progetto iniziale tali da costituire un organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.

Art. 14 bis Variazioni essenziali legge regionale n. 23/2004

comma 2. Ai sensi dell'articolo 22 della legge regionale in materia edilizia, le varianti al titolo originario, che presentano le caratteristiche di cui al comma 1 del presente articolo e che siano conformi alla disciplina dell'attività edilizia, di cui all'articolo 9, comma 3, della medesima legge regionale in materia edilizia, possono essere attuate in corso d'opera e sono soggette alla presentazione di SCIA di fine lavori, fermo restando, nei casi di cui alle lettere e) ed f) del comma 1, la necessità di acquisire preventivamente i relativi atti abilitativi.

Interventi edilizi e relativi titoli

ART. 22 del TUED

comma 2-bis. Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore.

La responsabilità penale ed il titolo edilizio Interventi edilizi e relativi titoli

- **Interventi liberi (art. 6, comma 1 TUED)**
 - ad es. Manutenzione ordinaria
- **Interventi liberi, sottoposti a comunicazione inizio lavori (CIL) (art. 6 , comma 2 TUED)**
 - ad es. 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 TUED)

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

Art. 3, comma 1 TUED (modificato dalla L.n. 164/2014)

A) Manutenzione straordinaria

Lett b) "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. **Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso; (lettera così modificata dall'[art. 17, comma 1, lettera a\), legge n. 164 del 2014](#))**

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

Art. 3, comma 1, lett. D) del TUED

B) Ristrutturazione edilizia

"interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. **Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria (E SAGOMA) di quello preesistente**, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché **quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza.** Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del **decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42** e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente; *(lettera così modificata dal d.lgs. n. 301 del 2002, poi dall'art. 30, comma 1, lettera a), legge n. 98 del 2013).*

La responsabilità penale ed il titolo edilizio

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, dei prospetti o delle superfici,~~ **modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti**, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché **gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#) e successive modificazioni.**

..... omissis

La ristrutturazione edilizia. Le sanzioni penali

Le nuove disposizioni evidenziano le seguenti novità

1) la demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, senza che più occorra il rispetto della sagoma, come non occorre più il rispetto della stessa area di sedime e dei materiali, come in origine previsto.

2) Non viene riportato il riferimento alle superfici quale requisito della ristrutturazione sottoposta a Permesso di costruire.

3) interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Si tratta del cd. ripristino tipologico;

4) Con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#) e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente;

La ristrutturazione edilizia. Le sanzioni penali

1) la demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, senza il rispetto della sagoma,

Dalla definizione recata nell'art. 3, comma 1, lett. d) ed u.c. del Testo Unico dell' **edilizia** , come modificata dal D.L. n. 69 del 2013, art. 30 (cd. decreto del fare), è stata espunta la parola "sagoma", per cui secondo la definizione riformulata, nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia vanno ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione a condizione che venga mantenuta, però, nel novum la stessa volumetria del pregresso manufatto, anche nel mancato rispetto della sagoma (Cass. pen. Sez. III, **27/02/2014**, n. **14457**).

La Terza Sezione della Corte di Cassazione ha affermato che l'art. 30, L. n. 98 del 2013 per qualificare come ristrutturazione edilizia anche gli interventi modificativi della sagoma dell'edificio esistente o che comportino la ricostruzione o il "ripristino" di edifici "eventualmente crollati o demoliti", **richiede l'accertamento della preesistente consistenza dell'immobile** (Cass. pen. Sez. III, **22/01/2014**, n. **5912**)

La ristrutturazione edilizia. Le sanzioni penali

2) Non viene riportato il riferimento alle superfici quale requisito della ristrutturazione sottoposta a Permesso di costruire

Occorrerà rivedere la seguente giurisprudenza

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).

La ristrutturazione edilizia. Le sanzioni penali

3) interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza ([art. 30, comma 1, lettera a\), legge n. 98 del 2013](#)).

La ristrutturazione edilizia. Le sanzioni penali Il ripristino tipologico. La disciplina regionale

Con la LR. Emilia Romagna n. 31/2002 che, nell'Allegato, così definiva **(lettera e) “gli interventi che riguardano le unità edilizie fatiscenti o parzialmente demolite di cui è possibile reperire adeguata documentazione della loro organizzazione tipologica originaria individuabile anche in altre unità edilizie dello stesso periodo storico e della stessa area culturale”**.

La norma regionale attualmente vigente, dettata dalla L.R. n. 15/2013, nel richiamare direttamente l'applicazione della norma statale, prevede che “Gli interventi di **ripristino tipologico** rientrano tra i casi di ristrutturazione edilizia per effetto dell'art. 30, comma 1, lettera a), del **decreto legge 21 giugno 2013, n. 69**, convertito con modificazioni dalla **L. 9 agosto 2013 n. 98**”.

La ristrutturazione edilizia. Le sanzioni penali

Il ripristino tipologico. La disciplina regionale

Parere della Regione prot. 209512 del 15/05/2014

*“Si deve ritenere che la definizione statale sia da interpretare nel senso di qualificare un intervento ricostruttivo come di ristrutturazione edilizia **nel caso in cui il manufatto non sia più fisicamente individuabile nella sua volumetria, e dunque sia da tempo crollato o demolito, e ne sia però dimostrata la sua preesistenza con una documentazione dalla quale possano essere accertati gli essenziali parametri edilizi.** Non pare che la norma statale richieda in tutti i casi anche il rispetto della preesistente sagoma, in quanto tale requisito non è previsto per tutte le ipotesi di ristrutturazione, ma la sua conservazione è prescritta solo per la ricostruzione degli immobili sottoposti a vincolo ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004”.*

**La ristrutturazione edilizia. Le sanzioni penali
Giurisprudenza. Il ripristino tipologico.**

L'art. 30 del D.L. n. 69 del 2013 (conv. in L. n. 98 del 2013), se consente di qualificare come “ristrutturazione edilizia”, l'intervento di ripristino o di ricostruzione di edifici o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, anche in caso di modifica della sagoma degli stessi, richiede, però, che sia accertata la preesistente consistenza dell'immobile in base a riscontri documentali o altri elementi certi e verificabili (Cassazione penale, sez. III, 5 settembre 2014, n. 37169) (vedi anche Cass. pen., sez. III, 7 febbraio 2014, n. 5912, in CED Cass., n. 258597).

c) Intervento di nuova costruzione

e) "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:

e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee e salvo che siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno dei turisti; *(punto modificato dall'[art. 41, comma 4, legge n. 98 del 2013](#), poi dall'[art. 10-ter della legge n. 80 del 2014](#))*

Art. 6 TUED. Interventi liberi

comma 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:

.....

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

Interventi liberi

LEGGE REGIONALE 15/2013

Art. 7, comma 1. Nel rispetto della disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3, sono attuati liberamente, senza titolo abilitativo edilizio:

f) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti, temporanee e stagionali e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a sei mesi compresi i tempi di allestimento e smontaggio delle strutture;

2. L'esecuzione delle opere di cui al comma 1 lettera f) è preceduta dalla comunicazione allo Sportello unico delle date di inizio dei lavori e di rimozione del manufatto, con l'eccezione delle opere insistenti su suolo pubblico comunale il cui periodo di permanenza è regolato dalla concessione temporanea di suolo pubblico.

I precari e la responsabilità penale

Giurisprudenza. Esigenze soggettive

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" (Sezione Terza Penale, sentenza 27 maggio 2004, Polito).

I precari e la responsabilità penale
Giurisprudenza. Le esigenze permanenti

I manufatti “non precari, ma funzionali a soddisfare esigenze permanenti, vanno considerati come idonei ad alterare lo stato dei luoghi, con un sicuro incremento del carico urbanistico, non rilevando la rimovibilità della struttura (ed eventualmente anche l’assenza di opere murarie), posto che ciò che conta è l’uso per fini non contingenti, quando il manufatto è destinato ad un utilizzo reiterato nel tempo in quanto stagionale (Cons. Stato sez. VI, 4 marzo 2014 n. 2842; Cons. Stato, IV, 23 luglio 2009, n. 4673; cfr., anche, Cons. Stato, VI, 12 febbraio 2011, n. 986; id., V, 12 dicembre 2009, n. 7789; id., V, 24 febbraio 2003, n. 986; id., V, 24 febbraio 1996, n. 226; cosicché, in definitiva, l’esigenza “meramente temporanea” sarebbe esclusa nell’ipotesi in cui la casa mobile è collocata in un complesso di carattere turistico-alberghiero, sia pure aperto al pubblico solo in alcuni mesi dell’anno, e configurabile solo nella ipotesi del c.d. “uso abitativo a connotazione nomade” o “in funzione itinerante” che si realizza ad esempio, nei viaggi su mezzi mobili, in occasione della c.d. “sosta per accampamento” (cfr. TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 27 novembre 2013 n. 1727)

I precari e la responsabilità penale

Giurisprudenza. I materiali

“L’indirizzo giurisprudenziale già in precedenza consolidato, qualifica i lavori edilizi in funzione **non della qualità dei materiali e della smontabilità dei manufatti, ma della destinazione degli stessi al soddisfacimento di esigenze durevoli** (cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 11 marzo 2014 n. 2027).

I precari e la responsabilità penale

Giurisprudenza. Le dimensioni

Non integra il reato di cui all'art. 44 lett. b) d.P.R. n. 380 del 2001 la condotta di realizzazione di una piccola baracca in legno di superficie prossima ad un metro quadrato, di altezza modesta ed incompatibile con anche solo temporanee finalità abitative e non ancorata stabilmente al suolo, non rientrando la stessa nel concetto di "costruzione" di cui all'art. 3 d.P.R. n. 380 del 2001. (Cassazione penale, sez. III, 20/12/2011, n. 4435).

I precari e la responsabilità penale

Giurisprudenza. La stagionalità

“I manufatti non precari, ma funzionali a soddisfare esigenze permanenti, vanno considerati come idonei ad alterare lo stato dei luoghi, con un sicuro incremento del carico urbanistico, a nulla rilevando la precarietà strutturale del manufatto, la rimovibilità della struttura e l'assenza di opere murarie, posto che il manufatto non precario (es. : gazebo o chiosco) non è deputato ad un suo uso per fini contingenti. Più in particolare, **la stagionalità di un manufatto non conferisce al manufatto medesimo, ancorché suscettibile di essere rimosso per alcuni mesi l'anno, il carattere di "temporaneità"**. Anzi, proprio il carattere stagionale dell'utilizzo del manufatto è la dimostrazione che quest'ultimo è destinato ad un **utilizzo reiterato nel tempo**. Né questa conclusione può essere invalidata dal locale regolamento edilizio comunale che riconosce sempre un carattere ontologicamente precario ai chioschi: tale previsione, infatti, deve necessariamente ricevere un'interpretazione adeguatrice per cui il carattere di precarietà possa comunque essere affermato soltanto all'esito di un'operazione di valutazione svolta caso per caso in ordine alle caratteristiche oggettive e funzionali del manufatto di cui si discute” (Cons. Stato Sez. VI, 03/06/2014, n. 2842). (Cons. Stato sez. VI, 4 marzo 2014 n. 2842).

Interventi liberi

L.R. E.R. 18 luglio 2014, n. 17 “Legge finanziaria regionale” .

Art. 44, Norma di interpretazione autentica dell'articolo 7 comma 1, lettera f), e comma 2 della legge regionale n. 15 del 2013 (Semplificazione della disciplina edilizia)

1. L'articolo 7, comma 1, lettera f), e comma 2 della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 (Semplificazione della disciplina edilizia), si interpreta nel senso che costituiscono attività edilizia libera e possono essere attuate senza titolo abilitativo edilizio, sia le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze che abbiano carattere contingente e temporaneo, sia le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze stagionali, a condizione che, in entrambi i casi, le opere siano realizzate nel rispetto della disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3, della stessa legge regionale n. 15 del 2013, le opere siano destinate ad essere rimosse al cessare della necessità, e comunque entro un termine non superiore a sei mesi compresi i tempi di allestimento e smontaggio delle strutture, e l'esecuzione delle opere sia preceduta dalla comunicazione allo sportello unico della data di effettivo inizio dei lavori di allestimento e della data di completa rimozione del manufatto.

Le variazioni essenziali e la responsabilità penale

Art. 44 (L) - Sanzioni penali

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

a) l'ammenda fino a 10.329 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 5.164 a 51.645 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 15.493 a 51.645 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.**

Le variazioni essenziali e la responsabilità penale

Giurisprudenza. Variazioni essenziali

In materia urbanistica, la nozione di variazione essenziale dal permesso di costruire costituisce una tipologia di abuso intermedia tra la difformità totale e quella parziale, sanzionata dall'art. 44, lett. a), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. (Fattispecie relativa a modifica della sagoma, dell'altezza, del volume e della superficie del manufatto). (Annulla senza rinvio, Trib. Brindisi, sez. dist. Mesagne, 28/03/2011) (Cass. pen. Sez. III, 17/04/2012, n. 41167)

Le variazioni essenziali e la responsabilità penale

Giurisprudenza. Le varianti edilizie

In tema di reati edilizi, mentre le “varianti in senso proprio”, ovvero le modificazioni qualitative o quantitative di **non rilevante consistenza rispetto al progetto approvato**, tali da non comportare un sostanziale e radicale mutamento del nuovo elaborato rispetto a quello oggetto di approvazione, sono **soggette al rilascio di permesso in variante, complementare ed accessorio**, anche sotto il profilo temporale della normativa operante, rispetto all'originario permesso a costruire, le “varianti essenziali”, ovvero quelle caratterizzate da incompatibilità quali-quantitativa con il progetto edificatorio originario rispetto ai parametri indicati dall'art. 32 del D.P.R. n. 380 del 2001, sono soggette al rilascio di permesso a costruire del tutto nuovo ed autonomo rispetto a quello originario e per il quale valgono le disposizioni vigenti al momento di realizzazione della variante. (Cassazione penale, sez. III, 1° agosto 2014, n. 34100).

Le variazioni essenziali e la responsabilità penale

**Art. 22 TUED (L) - Interventi subordinati a denuncia di inizio attività
... OMISSIS ...**

2. Sono, altresì, realizzabili mediante ~~denuncia di inizio attività~~ **segnalazione certificata di inizio attività** le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, **non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#) e successive modificazioni** non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

2-bis. Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore.

Le variazioni essenziali e la responsabilità penale

Art. 32 (L) TUED - Determinazione delle variazioni essenziali

1. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, **le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato**, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente **quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:**

a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal [decreto ministeriale 2 aprile 1968](#), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968;

b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;

c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;

d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito; e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali omissis...

Le variazioni essenziali e la responsabilità penale

“Art. 14 bis L.R. n. 15/2013. Variazioni essenziali

Sono variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo originario come integrato dalla SCIA di fine lavori:

a) il mutamento della destinazione d'uso che comporta un incremento del carico urbanistico di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale in materia edilizia;

b) gli aumenti di entità superiore al 20 per cento rispetto alla superficie coperta, al rapporto di copertura, al perimetro, all'altezza dei fabbricati, gli scostamenti superiori al 20 per cento della sagoma o dell'area di sedime, la riduzione superiore al 20 per cento delle distanze minime tra fabbricati e dai confini di proprietà anche a diversi livelli di altezza;

c) gli aumenti della cubatura rispetto al progetto del 10 per cento e comunque superiori a 300 metri cubi, con esclusione di quelli che riguardino soltanto le cubature accessorie ed i volumi tecnici, così come definiti ed identificati dalle norme urbanistiche ed edilizie comunali;

d) gli aumenti della superficie utile superiori a 100 metri quadrati;

e) ogni intervento difforme rispetto al titolo abilitativo che comporti violazione delle norme tecniche per le costruzioni in materia di edilizia antisismica ... omissis...

Le variazioni essenziali e la responsabilità penale

Art. 22 L.r. n. 15/2013. *Varianti in corso d'opera*

Le varianti al progetto previsto dal titolo abilitativo apportate in corso d'opera sono soggette a SCIA, ad esclusione delle seguenti, che richiedono un nuovo titolo abilitativo:

- a) la modifica della tipologia dell'intervento edilizio originario;**
- b) la realizzazione di un intervento totalmente diverso rispetto al progetto iniziale per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione;**
- c) la realizzazione di volumi in eccedenza rispetto al progetto iniziale tali da costituire un organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.**

Le varianti in corso d'opera devono essere conformi alla disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3, alle prescrizioni contenute nel parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio e possono essere attuate solo dopo aver adempiuto alle eventuali procedure abilitative prescritte dalle norme per la riduzione del rischio sismico, dalle norme sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, forestali, ambientali e di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative settoriali.

Il diritto penale nell'edilizia

Il cambio di destinazione d'uso

Art. 23-ter TUED. Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante (*articolo introdotto dall'[art. 17, comma 1, lettera n\), legge n. 164 del 2014](#)*)

1. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

2. La destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile.

3. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni del presente articolo. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito.

Il diritto penale nell'edilizia

Giurisprudenza. Il mutamento tra categorie omogenee

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

Giurisprudenza. La responsabilità penale

- 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

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

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).

I soggetti e la responsabilità amministrativa e penale

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.

La natura del reato urbanistico

Giurisprudenza

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](#)).

La natura del reato urbanistico Giurisprudenza

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).

La responsabilità del titolare del permesso di costruire

Giurisprudenza. La voltura del titolo

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).

La responsabilità del committente

Giurisprudenza

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](#)).

La responsabilità del committente

Giurisprudenza

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).

Rapporti tra committente e costruttore

Giurisprudenza

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).

La responsabilità del costruttore

Giurisprudenza

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](#)).

La responsabilità del costruttore

Giurisprudenza

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).

La responsabilità degli esecutori

Giurisprudenza

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](#)).

La responsabilità degli esecutori

Giurisprudenza

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](#)).

Avv. Domenico Lavermicocca – e.mail: dlaverm@tin.it

La responsabilità del direttore dei lavori

Giurisprudenza

- **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](#)).

La responsabilità del direttore dei lavori

Giurisprudenza

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](#)).

La responsabilità del direttore dei lavori

Giurisprudenza

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](#)).

La responsabilità del direttore dei lavori

Giurisprudenza

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](#)).

La responsabilità del progettista

Giurisprudenza

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 la 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).

La responsabilità del progettista

Giurisprudenza

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).

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

Da ultimo:

La relazione di accompagnamento alla DIA edilizia (che costituisce parte integrante ed essenziale della dichiarazione stessa di inizio dell'attività) ha natura di "certificato" per quanto riguarda sia la descrizione dello stato attuale dei luoghi, sia la ricognizione degli eventuali vincoli esistenti sull'area o sull'immobile interessati dall'intervento, sia la rappresentazione delle opere che si intende realizzare e l'attestazione della conformità delle stese agli strumenti urbanistici ed al regolamento edilizio (Cass. pen., sez. III 19.9.2012 n. 35795)

La responsabilità del progettista. La DIA

Giurisprudenza

La sentenza della 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.

La responsabilità del progettista.

Giurisprudenza. Il permesso di costruire

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

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».

La responsabilità del proprietario

Giurisprudenza

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](#)).

La responsabilità del proprietario

Giurisprudenza

Il semplice fatto di esser proprietario o comproprietario del terreno (o comunque della superficie) sul quale vengono svolti lavori edili illeciti, pur potendo costituire un indizio grave, non è sufficiente da solo ad affermare la responsabilità penale, nemmeno qualora il soggetto che rivesta tali qualità sia a conoscenza che altri eseguano opere abusive sul fondo, essendo necessario, a tal fine, rinvenire altri elementi in base ai quali possa ragionevolmente presumersi che egli abbia in qualche modo concorso, anche solo moralmente, con il committente o con l'esecutore dei lavori abusivi (Cass. pen., Sez. III, 19.9.2012 n. 35797)

La responsabilità del proprietario

Giurisprudenza

In tema di reati edilizi (e dei commessi illeciti paesaggistici) la responsabilità del proprietario o comproprietario non committente non può essere oggettivamente dedotta dal diritto sul bene né può essere configurata come responsabilità omissiva per difetto di vigilanza, attesa l'inapplicabilità dell'art. 40, secondo comma, cod. pen., ma dev'essere dedotta da indizi ulteriori rispetto all'interesse insito nel diritto di proprietà, idonei a sostenere la sua compartecipazione, anche morale, al reato (Sez. 3, n. 44202 del 10/10/2013, Menditto, Rv. 275625). In particolare, si è evidenziato che questa responsabilità può dedursi da elementi quali la piena disponibilità della superficie edificata, l'interesse alla trasformazione del territorio, i rapporti di parentela o affinità con l'esecutore del manufatto, la presenza e la vigilanza durante lo svolgimento dei lavori, il deposito di provvedimenti abilitativi (anche in sanatoria), la fruizione dell'immobile secondo le norme civilistiche sull'accessione, nonché tutti quei comportamenti (positivi o negativi) da cui possano trarsi elementi integrativi della colpa e prove circa la compartecipazione – anche morale – alla realizzazione del fabbricato (Sez. 3, n. 25669 del 30/5/2012, Zeno, Rv. 253065; Sez. 3, n. 15926 del 24/2/2009, Damiano, Rv. 243467); una responsabilità, dunque, che può essere desunta da elementi oggettivi di natura indiziaria e la cui valutazione si sottrae al sindacato di legittimità, se congruamente motivata (Corte di Cassazione, sez. III Penale, sentenza n. 4933/15; depositata il 3 febbraio)

Altri soggetti responsabili

Giurisprudenza. Il marito

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

Altri soggetti responsabili

Giurisprudenza. Il nudo proprietario

In tema di reati edilizi, non sussiste in capo al nudo proprietario del fondo l'obbligo giuridico di impedire l'evento, con la conseguenza che il mero comportamento passivo non dà luogo a responsabilità penale (Cass. pen. Sez. III, 21/01/2014, n. 13841)

Altri soggetti responsabili

Giurisprudenza. L'assessore comunale

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](#)).

L'abuso d'ufficio Giurisprudenza. L'intenzionalità

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](#)).