

Stefano Galeano

# SAGGIO DI POLIZIA EDILIZIA

Analisi ragionata e supportata dalle  
pronunce più rilevanti della  
giurisprudenza costituzionale, di  
legittimità e di merito in materia

Ottobre 2018

Studiocataldi.it - Quotidiano Giuridico  
Reg. Trib. AP n. 64/06

## INDICE GENERALE

CAPITOLO 1 INTRODUZIONE	PAG. 3
CAPITOLO 2 TITOLI LEGITTIMANTI LE ATTIVITÀ EDILIZIE	PAG. 5
CAPITOLO 3 DEFINIZIONI DEGLI INTERVENTI EDILIZI	PAG. 6
CAPITOLO 4 I VARI TITOLI DI LEGITTIMAZIONE NECESSARI PER LO SVOLGIMENTO DELLE ATTIVITÀ EDILIZIE: CILA; PERMESSO DI COSTRUIRE; SCIA	PAG. 10
4.1. LA CILA (COMUNICAZIONE INIZIO LAVORI CON RELAZIONE ASSEVERATA	PAG. 11
4.2. IL PERMESSO DI COSTRUIRE	PAG. 12
4.3. LA SCIA (SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ	PAG. 15
CAPITOLO 5 IL SISTEMA SANZIONATORIO CONTEMPLATO NEL D.P.R. N. 380 DEL 6 GIUGNO 2001 (TESTO UNICO IN MATERIA EDILIZIA)	PAG. 17
CAPITOLO 6 GLI ATTI DI POLIZIA GIUDIZIARIA NEI REATI URBANISTICO-EDILIZI	PAG. 21
L'AUTORE	PAG. 23

# CAPITOLO 1

## INTRODUZIONE

Tra le attività considerate precipuamente di competenza della Polizia Locale <sup>(1)</sup> vi è la cosiddetta vigilanza in materia urbanistico-edilizia proprio per la manifesta ragione che essa costituisce il necessario corollario della pianificazione dello sviluppo del proprio territorio da parte di ciascun comune italiano.

Cosa si intende per *edilizia* <sup>(2)</sup>? Essa è la tecnica del costruire e, ragion per cui, la relativa disciplina ha come oggetto giuridico tutelato il corretto modo di costruire.

Cos'è, invece, l'*urbanistica*? Per urbanistica si intende la scienza che prende in esame lo sviluppo del territorio ed ha come interesse giuridico tutelato il corretto uso dello stesso.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione la dicitura “urbanistica” è stata sostituita dalla voce “governo del territorio”. Per “governo del territorio” si intende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività <sup>(3)</sup>. Il titolo V è stato riformato con la l. cost. 3/2001, dando piena attuazione all'art. 5 della Carta costituzionale che riconosce le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica. I Comuni <sup>(4)</sup>, le Città metropolitane <sup>(5)</sup>, le Province <sup>(6)</sup> e le Regioni sono enti esponenziali delle

---

<sup>1</sup> In base al disposto della l. n. 65 del 1986, articolo 3 gli addetti al servizio di polizia municipale esercitano le loro funzioni istituzionali nel territorio di competenza.

<sup>2</sup> Corte cost., sent. 15-29 luglio 2005, n. 343: “La materia edilizia rientra nel governo del territorio, come prima rientrava nell'urbanistica, ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, per la quale le regioni debbono osservare, ora come allora, i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale”.

<sup>3</sup> Corte cost., sent. n. 307 del 1°-7 ottobre 2003.

<sup>4</sup> Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. Esso è costituito dal: territorio, ossia quella parte ben definita del territorio nazionale in cui il Comune esplica le sue potestà; la popolazione, costituita da tutte le persone fisiche che hanno la dimora abituale – residenza – nel territorio comunale e possono denominarsi cittadini comunali; il patrimonio, rappresentato dal complesso delle attività economiche del Comune ossia i beni e i diritti che possiede allo stesso titolo dei privati. Ai sensi del T.U.E.L. (D.Lgs. 267/2000) il Comune gode di funzioni proprie – che competono all'ente in quanto rappresentativo della propria comunità e funzioni conferite – con legge statale o regionale. Inoltre, occorre ricordare che il d.l. 78/2010 (conv. con mod. in l. 122/2010) contempla una serie di funzioni fondamentali dei Comuni il cui esercizio è obbligatorio per l'ente. Tra gli organi comunali vi sono: il *Consiglio comunale*, che è quell'organo collegiale i cui membri sono eletti dal corpo elettorale e che svolge funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. Esso è dotato di autonomia funzionale e organizzativa; la *Giunta*, i cui membri (assessori) sono nominati dal Sindaco, è l'organo esecutivo con competenza generale e autonoma, seppur residuale in quanto avente ad oggetto le materie non attribuite dalla legge alla competenza esclusiva del Consiglio e del Sindaco; il *Sindaco*, anch'esso eletto dal popolo, dura in carica 5 anni ed è l'organo monocratico che rappresenta l'ente ed è legato alla Giunta da un rapporto di stretta fiducia. Egli ricopre contemporaneamente la duplice funzione di capo dell'amministrazione comunale e di Ufficiale di Governo, cioè organo periferico dell'amministrazione statale in sede locale. Fra gli assessori il Sindaco nomina un Vicesindaco affinché lo sostituisca in caso di assenza.

<sup>5</sup> Ai sensi della legge 56/2014, le Città metropolitane sono enti di vasta area chiamate a perseguire le seguenti finalità: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle

popolazioni residenti in un determinato territorio e tenuti a farsi carico dei loro bisogni. L'azione di governo si svolge a livello inferiore e quanto più vicino ai cittadini, salvo il potere di sostituzione del livello di governo immediatamente superiore in caso di impossibilità o di inadempimento del livello di governo inferiore (principio di sussidiarietà verticale). La riforma è stata necessaria per dare piena attuazione e copertura costituzionale alla riforma denominata 'Federalismo a C. invariata' (l. 59/1997) (7).

Ai sensi dell'art. 2 D.P.R. 380/2001: *“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. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione. I comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'art. 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, disciplinano l'attività edilizia”*.

Secondo la Corte costituzionale (8) nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di governo del territorio.

Per cogliere appieno il ruolo fondamentale della Polizia Locale in materia edilizia occorre, senz'altro, partire dall'analisi dell'art. 27 del Testo Unico in materia Edilizia ossia il D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001. Tale norma dispone, tra l'altro, che: *“Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi”* e che *“Gli ufficiali*

---

infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee. Sono organi della città metropolitana: a) il sindaco metropolitano; b) il consiglio metropolitano; c) la conferenza metropolitana.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 3 D.Lgs. 267/2000 la Provincia è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. La Provincia deve svolgere tutte le funzioni amministrative che, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, non possono essere attribuiti al Comune. Come i Comuni anche le Province godono di funzioni proprie e di funzioni conferite loro con legge dello Stato o della Regione. Le Province, quali enti con funzioni di area vasta, secondo la legge n. 56 del 7 aprile 2014 (Legge Delrio) esercitano le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

<sup>7</sup> Fonte: [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>8</sup> Corte cost., sentenza 24-28 giugno 2004, n. 196.

*ed agenti di polizia giudiziaria, ove nei luoghi in cui vengono realizzate le opere non sia esibito il permesso di costruire, ovvero non sia apposto il prescritto cartello, ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al competente organo regionale e al dirigente del competente ufficio comunale, il quale verifica entro trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti".* Bisogna sottolineare che il potere di vigilanza si estende agli abusi realizzati in violazione di disposizioni dettate a tutela delle bellezze naturali o riguardanti immobili comunque vincolati.

Il Testo Unico in materia Edilizia ha subito negli anni molteplici modifiche. Nello specifico, il decreto 222 del 2016 attuativo della c.d. *delega Madia* ha apportato modifiche significative al D.P.R. 380/2001 in termini di semplificazione del quadro dei titoli abilitativi in edilizia, eliminando la comunicazione di inizio lavori ossia la c.d. CIL. Sono stati ampliati gli interventi c.d. *liberi*, per i quali non è necessaria alcuna comunicazione al comune territorialmente competente. La c.d. CILA ha assunto la qualità di titolo abilitativo c.d. *residuale*: è prevista la CILA per gli interventi che non ricadono tra quelli soggetti a permesso di costruire o a SCIA e che non rientrano nell'attività edilizia libera. Viene sostituito da una SCIA, altresì, il certificato di agibilità.

## CAPITOLO 2

### TITOLI LEGITTIMANTI LE ATTIVITÀ EDILIZIE

A norma del D.P.R. 380/2001 i titoli che legittimano le attività edilizie sono:

- la comunicazione di inizio lavori con relazione asseverata, meglio conosciuta come CILA;
- il permesso di costruire <sup>(9)</sup>;

---

<sup>9</sup> L'attività edilizia deve essere compatibile con le destinazioni impresse sull'area dagli strumenti urbanistici. L'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) dispone, inoltre, che: «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 comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso». La giurisprudenza di questo Consiglio ha già avuto modo di affermare, per definire l'ambito applicativo della norma riportata, che: *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 non è deputato ad un suo uso per fini contingenti, ma è destinato ad un utilizzo destinato ad essere reiterato nel tempo in quanto stagionale» (Cons. Stato, sez. VI, 4 marzo-3 giugno 2014, n. 2842); *ii)* «non vi è dubbio sulla assenza della natura pertinenziale – ai fini edilizi – quando sia realizzato un nuovo volume, su un'area diversa ed ulteriore rispetto a quella già occupata dal precedente edificio essendo ravvisabile la natura pertinenziale solo quando si tratti: a) di opere che non comportino un nuovo volume, come una tettoia o un porticato aperto da tre lati; b) di opere che comportino un nuovo e modesto volume 'tecnico', confermandosi con ciò, in definitiva, che devono essere tali da non alterare in modo significativo l'assetto del territorio o incidere sul carico urbanistico, caratteristiche queste la cui sussistenza deve essere peraltro dimostrata dall'interessato»

- la SCIA, anche alternativa al permesso di costruire.

## CAPITOLO 3

### DEFINIZIONI DEGLI INTERVENTI EDILIZI

Solitamente inquadrare correttamente l'intervento edilizio costituisce l'aspetto più complesso dell'attività dell'operatore di Polizia Locale. A tal proposito, l'art. 3 del T.U.E. chiarisce le necessarie definizioni:

- manutenzione ordinaria: interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti <sup>(10)</sup>;
- 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 di uso;
- interventi di restauro e di risanamento conservativo: gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi

---

(Cons. Stato, sez. VI, 2 dicembre 2014-29 gennaio 2015, n. 406).

<sup>10</sup> Sent. Cass. Pen., sez. III, n. 2935 del 25/01/2006: "In base al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 3, lettera a), si considerano interventi di manutenzione ordinaria quelli che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare e mantenere in efficienza gli impianti tecnologici preesistenti. Rientrano quindi negli interventi di manutenzione ordinaria la sostituzione del pavimento delle terrazze o la sostituzione dei manti di copertura dei tetti allorché non vi sia alterazione alcuna dell'aspetto o delle caratteristiche originarie, altrimenti si versa o nell'ipotesi della manutenzione straordinaria, per la quale è richiesta la denuncia d'attività, o in quella della nuova costruzione per la quale occorre il permesso di costruire o alternativamente la cosiddetta super d.i.a., nelle ipotesi di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 22, comma 3".

accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

- interventi di ristrutturazione edilizia <sup>(11)</sup> <sup>(12)</sup> <sup>(13)</sup>: 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 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

---

<sup>11</sup> Tar Sicilia, sez. terza, sent. n. 11114 del 21.09.2010: “Il concetto di “ristrutturazione edilizia” trova la sua base normativa nell’art. 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, T.U., in materia edilizia, nel quale è stato trasfuso l’art. 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457. Secondo l’articolo 3 citato (come modificato dall’art. 1 del D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301) si intendono “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*”. Così come chiarito dalla giurisprudenza, pacifica in merito, il concetto di ristrutturazione edilizia comprende anche la demolizione seguita dalla ricostruzione del manufatto, purché la riedificazione assicuri la piena conformità di sagoma e volume tra il vecchio e il nuovo manufatto (cfr., ex multis, Cons. Stato, V, 16 marzo 2005, n. 1062 e riferimenti ivi contenuti; IV, 28 luglio 2005, n. 4011; 7 settembre 2004, n. 5791)”.

<sup>12</sup> TAR Calabria, sez. I, sent. n. 2015 del 18 giugno-29 luglio 2010: “Ai sensi dell’articolo 3 del D.lgs 380/2001, per «interventi di manutenzione straordinaria» si intendono, *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 i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso*; per «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. La giurisprudenza ha affermato che i lavori di demolizione e ricostruzione di un edificio fatiscente non rientrano nell’attività di straordinaria manutenzione, risanamento, restauro conservativo per la quale è sufficiente, ai sensi dell’art. 48 l. 5 agosto 1978 n. 457, la semplice autorizzazione del sindaco, bensì in quella di ristrutturazione, per la quale è necessaria la concessione edilizia (T.A.R. Campania Napoli, sez. VI, 20 maggio 2009, n. 2756)”.*

<sup>13</sup> Cons. di Stato, in sede giurisdizionale sez. IV, sent. n. 4765 del 17.05.2011: “La giurisprudenza ha costantemente affermato che la nozione di ristrutturazione edilizia, interpretata ai sensi dell’art. 31, l. 5 agosto 1978 n. 457, comprende anche gli interventi consistenti nella demolizione e successiva ricostruzione di un fabbricato, purché tale ricostruzione sia fedele, cioè dia luogo ad un immobile identico al preesistente per tipologia edilizia, sagoma e volumi (da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 5 ottobre 2010 n. 7310; 15 giugno 2010 n. 3744)”.

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;

- nuova costruzione <sup>(14)</sup>: interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali: 1) la costruzione di nuovi edifici fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente; 2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune; 3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato; 4) 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, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore; 5) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale; 6) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato. Rientra tra gli interventi di nuova costruzione, altresì, l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione: ciò è confermato da una recente sentenza del Consiglio di Stato <sup>(15)</sup> il quale ha rilevato: *“La necessità di munirsi di permesso di costruire anche per i soggetti autorizzati ai sensi del Codice delle comunicazioni elettroniche”*. La Sezione del resto si è già puntualmente espressa, chiarendo che la

---

<sup>14</sup> Nella sentenza n. 30157 del 23.05.2017, la Cassazione penale, sez. terza, precisa che: *“È una costruzione in senso tecnico-giuridico “qualsiasi manufatto tridimensionale, comunque realizzato, che comporti una ben definita occupazione del terreno e dello spazio aereo”*.

<sup>15</sup> Sent. Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale sez. III, 20 aprile-11 maggio 2017 n. 2200.

sottoposizione di siffatti impianti al titolo abilitativo edilizio *“Non soffre eccezione per effetto della disciplina dettata dall’art. 87 del codice delle comunicazioni elettroniche approvato con D.Lgs. n. 259 del 2003. Tale ultima disposizione reca una disciplina unitaria del procedimento autorizzatorio delle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici, abbinando all’interno di un unico procedimento - a fini di semplificazione ed accelerazione del rilascio dell’atto conclusivo - la verifica dell’osservanza dei limiti di esposizione alle emissioni radio-elettriche e di ogni altro interesse di rilievo pubblico che si colleghi alla porzione di territorio su cui interviene l’installazione dell’impianto, ma non reca alcuna prescrizione volta a derogare alla disciplina urbanistico/edilizia del sito interessato”*. La Sezione ha avuto cura di aggiungere che *“La sottrazione al regime autorizzatorio non trova, inoltre, sostegno nell’assimilazione, ai sensi dell’art. 86, terzo comma, del D.Lgs. n. 259 del 2003, delle infrastrutture di comunicazione elettronica alle “opere di urbanizzazione primaria”. Anche tali ultimi interventi - come espressamente previsto dall’art. 3, comma 1, lett. e), punto e.2) del D.Lgs. n. 380 del 2001 - per l’effetto modificativo dell’assetto del territorio ad essi peculiare si qualificano come “nuova costruzione” e non sono sottratti al controllo comunale previsto dall’art. 10 del D.Lgs. n. 380 del 2001 citato”* (Cons. Stato Sez. III, sent., 19/05/2014, n. 2521).

La Suprema Corte di Cassazione <sup>(16)</sup> ha chiarito che: *“Sono in genere soggetti a permesso di costruire, sulla base di quanto disposto dal T.U. Edilizia (articoli 3 e 10), tutti gli interventi che, indipendentemente dalla realizzazione di volumi, incidono sul tessuto urbanistico del territorio, determinando la trasformazione in via permanente del suolo ineditato (Sez. III n. 6930, 19 febbraio 2004 conf. Sez. III n. 8064, 24 febbraio 2009) per adattarlo ad un impiego diverso da quello che gli è proprio in relazione alla sua condizione naturale ed alla sua qualificazione giuridica (Sez. III n. 28547, 10 luglio 2009). In tale tipologia di interventi è certamente collocabile la realizzazione di una pensilina quale quella realizzata dalla ricorrente che era certamente qualificabile come intervento di nuova costruzione ai sensi del T.U. edilizia e per la quale non è neppure ipotizzata l’eventuale natura pertinenziale. Tale qualificazione è certamente ricavabile dalle dimensioni e dalle caratteristiche costruttive indicate nell’imputazione, indipendentemente dalla corretta individuazione della nozione di “pensilina”. Invero, la giurisprudenza di questa Corte si è ripetutamente soffermata sul concetto di “tettoia” e sulla*

---

<sup>16</sup> Corte Cass., sez. feriale penale, 1 – 7 settembre 2011, n. 33267.

*differenza tra questa ed il “pergolato”, osservando che la diversità strutturale delle due opere è rilevabile dal fatto che, mentre il pergolato costituisce una struttura aperta sia nei lati esterni che nella parte superiore ed è destinato a creare ombra, la tettoia può essere utilizzata anche come riparo ed aumenta l’abitabilità dell’immobile (Sez. III n. 19973, 19 maggio 2008; conf. Sez. III n. 10534, 10 marzo 2009). Si è poi ritenuto che la realizzazione di tettoie assuma rilevanza sotto il profilo urbanistico, richiedendo quindi il permesso di costruire, allorché difetti dei requisiti richiesti per le pertinenze e per gli interventi precari, come peraltro avviene con riferimento a tutte le tipologie di manufatti. Le tettoie sono state sempre considerate, pertanto, come parti di un edificio preesistente o autonomamente valutate come interventi di nuova costruzione (v., tra le più recenti, Sez. III n. 27264, 14 luglio 2010; Sez. III n. 21351, 4 giugno 2010; Sez. III n. 25530, 18 giugno 2009; Sez. III n. 17083, 18 maggio 2006; Sez. III n. 40843, 10 novembre 2005). Con riferimento alle pensiline, invece, sebbene si sia ritenuta, in un caso, la necessità della concessione edilizia, ora permesso di costruire (Sez. III n. 2733, 31 gennaio 1994, citata anche nell’impugnata decisione), non si rinviene alcuna indicazione che ne qualifichi puntualmente il concetto. Sulla base di tale considerazione, pertanto, può affermarsi il principio secondo il quale la sostanziale identità delle nozioni di tettoia e pensilina ricavabile dalle medesime finalità di arredo, riparo o protezione anche dagli agenti atmosferici, determina la necessità del permesso di costruire nei casi in cui sia da escludere la natura precaria o pertinenziale dell’intervento”;*

- *ristrutturazione urbanistica: interventi rivolti a sostituire l’esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale;*
- *interventi di conservazione: interventi conservativi dell’immobile che il proprietario ha facoltà di eseguire nelle more della individuazione con lo strumento urbanistico degli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione.*

## **CAPITOLO 4**

### **I VARI TITOLI DI LEGITTIMAZIONE NECESSARI PER LO SVOLGIMENTO DELLE ATTIVITÀ EDILIZIE: CILA; PERMESSO DI COSTRUIRE; SCIA**

Una volta individuato l’intervento bisogna ricondurlo allo specifico titolo di

legittimazione necessario per la sua realizzazione al fine di stabilire il conseguente regime sanzionatorio ove se ne riscontri l'assenza o difformità dallo stesso.

Il D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 classifica le attività edilizie in base alla loro consistenza, indicando quelle c.d. *libere* per la cui esecuzione non è necessario alcun atto di assenso dal comune; quelle per le quali occorre il c.d. *permesso di costruire* (ex concessione edilizia); quelle assoggettate alla SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) titoli che ha sostituito la DIA (denuncia di inizio attività).

Iniziamo ora a elencare gli interventi che non richiedono alcun titolo abilitativo ossia le c.d. *attività libere*:

- manutenzione ordinaria;
- le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola;
- opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni;
- pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici da realizzare nel rispetto del decreto del Ministro per i lavori pubblici n. 1444/1968; aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici;
- movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari.

Qual è l'unico caso in cui si applica la CIL (sostituita dalla CILA)? Trattasi di quelle opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al venir meno della necessità e, in ogni caso, entro un termine massimo di novanta giorni, per le quali è necessaria la previa comunicazione di avvio lavori all'amministrazione comunale.

#### **4.1. LA CILA (COMUNICAZIONE INIZIO LAVORI CON RELAZIONE ASSEVERATA)**

La *CILA* – che ha sostituito la *CIL* – è applicabile in tutti i casi in cui non c'è un regime tipizzato. La comunicazione <sup>(17)</sup> <sup>(18)</sup> dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente deve avvenire nel rispetto

---

17 Essa può essere inoltrata anche per via telematica.

18 L'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio; la comunicazione, inoltre, riporta i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.

delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

Ai sensi dell'art. 6, comma 5, T.U.E.: *“la mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta una sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro, ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione”*.

#### **4.2. IL PERMESSO DI COSTRUIRE**

Il *permesso di costruire* <sup>(19)</sup> <sup>(20)</sup> <sup>(21)</sup> che ha sostituito la concessione edilizia – è il titolo amministrativo che, tendenzialmente viene utilizzato per le attività più consistenti. Esso può essere richiesto: - dal proprietario; dal titolare del diritto di beni demaniali; dal titolare del diritto di superficie; dall'enfiteuta; dall'usufruttario; dal titolare del diritto reale di abitazione. Esso viene rilasciato dal dirigente o funzionario comunale competente con la procedura indicata negli artt. 20 e ss. del T.U.E.

Quali interventi richiedono il permesso di costruire? a) interventi di nuova costruzione; b) interventi di ristrutturazione urbanistica; c) interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria

---

<sup>19</sup> Il permesso di costruire è un titolo reale, non personale, in quanto segue le vicende dell'area o del manufatto da realizzare. Esso è soggetto al pagamento di un contributo di costruzione. Il mancato, incompleto o errato pagamento del contributo di costruzione non incide sulla validità del titolo. In alcuni casi indicati puntualmente dalla legge gli interventi possono essere esenti o agevolati rispetto al pagamento del contributo.

<sup>20</sup> Bisogna sottolineare che il permesso di costruire è un titolo reale che deve sempre essere rilasciato allorché non contrasti con la normativa statale e regionale, con il regolamento edilizio e con gli strumenti urbanistici.

<sup>21</sup> Cassazione penale, sez. III, sent. n. 6873 del 14/02/2017 (ud. 08/09/2016): “La realizzazione di opere edilizie necessita di titolo abilitativo riferito all'intervento complessivo e non può essere autorizzata con artificiosa parcellizzazione. Il regime dei titoli abilitativi edilizi non può essere eluso, infatti attraverso la suddivisione dell'attività edificatoria finale nelle singole opere che concorrono a realizzarla, astrattamente suscettibili di forme di controllo preventivo più limitate per la loro più modesta incisività sull'assetto territoriale. L'opera deve essere considerata unitariamente nel suo complesso, senza che sia consentito scindere e considerare separatamente i suoi singoli componenti (...). La categoria "ristrutturazione edilizia" a fronte del più ristretto ambito di quelle del "risanamento conservativo" e del "restauro" come configurate dal D.P.R. n. 380 del 2001 e dal D.Lgs. n. 42 del 2004, [comporta] la radicale ed integrale trasformazione dei componenti dell'intero edificio, con mutamento della qualificazione tipologica e degli elementi formali di esso, comportanti l'aumento delle unità immobiliari nonché l'alterazione dell'originale impianto tipologico - distributivo e dei caratteri architettonici. Quanto al mutamento di destinazione di uso di un immobile attuato attraverso la realizzazione di opere edilizie, deve ricordarsi che, qualora esso venga realizzato dopo l'ultimazione del fabbricato e durante la sua esistenza (ipotesi ricorrente nella vicenda in esame), si configura in ogni caso un'ipotesi di ristrutturazione edilizia secondo la definizione fornita dall'art. 3, comma 1, lett. d) del cit. T.U., in quanto l'esecuzione dei lavori, anche se di entità modesta, porta pur sempre alla creazione di "un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente". L'intervento rimane assoggettato, pertanto, al previo rilascio del permesso di costruire con pagamento del contributo di costruzione dovuto per la diversa destinazione. Gli interventi di restauro e risanamento conservativo richiedono sempre il permesso di costruire quando riguardano immobili ricadenti in zona omogenea A dei quali venga mutata la destinazione d'uso anche all'interno della medesima categoria funzionale. È un errore ritenere sostanzialmente fungibili la d.i.a. di cui all'art. 22, comma 1, D.P.R. n. 380, cit., con quella sostitutiva del permesso di costruire di cui al successivo comma 3 (dal quale quest'ultima ripete natura e funzione). La c.d. Superdia è fungibile ed alternativa al permesso di costruire, non alla semplice DIA (oggi SCIA), rispetto alla quale si pone in rapporto di totale diversità, anche ai fini della sussistenza del reato ipotizzato.

complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

La domanda per il rilascio del permesso di costruire va presentata al c.d. *sportello unico* corredata da un'attestazione riguardante il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali richiesti, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti, nonché 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, nello specifico, alle norme antisismiche, di sicurezza, igienico-sanitarie, antincendio e alle norme relative all'efficienza energetica. Entro giorni sessanta dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria e formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto. Tale termine può essere interrotto una volta sola dal responsabile del procedimento, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire in via autonoma. In questo caso, il termine ricomincia a decorrere dalla data di ricezione dei documenti integrativi.

Il provvedimento finale - che lo sportello unico provvederà a notificare all'interessato - è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio, entro il termine di trenta giorni dalla proposta del responsabile del procedimento.

Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile competente non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali.

Occorre sottolineare che il permesso di costruire è soggetto a due termini decadenziali <sup>(22)</sup>: *in primis* i lavori debbono iniziare concretamente entro un anno dalla data di rilascio e, a tal fine, gli interessati sono tenuti a presentare una denuncia di inizio lavori; *in secundis* la loro ultimazione deve avvenire entro tre anni dall'inizio.

---

22 Tali termini sono decadenziali e, ragion per cui, ne consegue, ad esempio, che un controllo che evidenzi l'inizio dei lavori dopo un anno dalla data di rilascio o con permesso scaduto di validità ne comporta la qualificazione come abusivi, in quanto eseguiti in assenza di permesso.

Il permesso è irrevocabile? La risposta è negativa, tuttavia esso è annullabile. Laddove il permesso sia viziato sotto il profilo della legittimità, esso può essere annullato sia dallo stesso dirigente o funzionario che lo ha rilasciato, sia dalla regione, sia dal TAR o a seguito di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Strettamente legati al permesso di costruire sono la c.d. *denuncia di inizio lavori* (obbligatoria per indicare la data esatta nella quale i lavori oggetto del permesso verranno iniziati) e il *cartello edilizio* <sup>(23)</sup> <sup>(24)</sup> <sup>(25)</sup> (che va apposto all'esterno del cantiere). Entrambi contengono le seguenti informazioni: - data inizio e fine dei lavori; soggetti responsabili e direttore dei lavori; descrizione sommarie delle opere; numero e data del permesso di costruire.

Cosa si intende per “permesso in sanatoria”? Di norma il permesso di costruire deve essere richiesto e rilasciato prima dell'esecuzione delle opere. In alcuni casi indicati nell'art. 36 T.U.E., tuttavia, esso viene rilasciato, a seguito di domanda degli interessati, nonostante i lavori siano già stati iniziati o, in determinati casi, addirittura ultimati. Trattasi del c.d. *permesso in sanatoria*. Anche per il rilascio di tale particolare permesso è richiesto il pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia e comporta l'estinzione delle sanzioni amministrative e penali. In merito, la Corte di Cassazione, sez. III penale, con recentissima sentenza n. 8540 del 22/02/2018 ha statuito come segue: “*Costituisce principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte quello secondo cui la sanatoria degli abusi edilizi idonea, ai sensi dell'art. 45 D.P.R. n. 380 del 2001, ad estinguere il reato di cui all'art. 44 del D.P.R. cit., non ammettendo termini o condizioni, deve riguardare*”

---

<sup>23</sup> Cass. Pen., sez. terza, sent. n. 48178 del 15.09.2017: “*La sistemazione del prescritto cartello, contenente gli estremi della concessione edilizia e degli autori dell'attività costruttiva presso il cantiere, consente una vigilanza rapida, precisa ed efficiente e risponde all'altro scopo di permettere ad ogni cittadino di verificare se i lavori siano stati autorizzati dall'autorità competente; il che non è poco ai fini della trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione. Tant'è, che anche l'esposizione, in maniera non visibile, del cartello che risulti comunque presente all'interno del cantiere viola il precetto penale (Sez. 3, n. 40118 del 22/05/2012, Zago, Rv. 253673)”*.

<sup>24</sup> Cass. Pen., sez. III, sent. n. 537 del 09/01/2015 (ud. 10/12/2014): “*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 l. n. 47 del 1985, è tuttora punita dal D.P.R. n. 380 del 2001, art. 44, lett. a), in ragione del rapporto di continuità 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”*.

<sup>25</sup> Cass. Pen., sez. III, sent. n. 29213 del 13/06/2017 (ud. 20/12/2016): “*La violazione dell'obbligo di esporre il cartello indicante gli estremi del titolo abilitativo, qualora prescritto dal regolamento edilizio o dal titolo medesimo, è tuttora punita dall'art. 44, lett. a) del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, se commessa dal titolare del permesso a costruire, dal committente, dal costruttore o dal direttore dei lavori. Ciò in quanto sussiste continuità normativa tra l'art. 4, comma 4, dell'abrogata legge 28 febbraio 1985, n. 47, e la nuova fattispecie contemplata dall'art. 27, comma 4, del citato D.P.R. 380 del 2001. Tant'è che integra il reato anche l'esposizione, in maniera non visibile, del cartello indicante il titolo abilitativo e i nominativi dei responsabili, ancorché esso risulti presente all'interno del cantiere (Sez. 3, n. 40118 del 22/05/2012, Zago e altri, Rv. 253673)”*.

*l'intervento edilizio nel suo complesso e può essere conseguita solo qualora ricorrano tutte le condizioni espressamente indicate dall'art. 36 D.P.R. cit. e, precisamente, la doppia conformità delle opere alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della realizzazione del manufatto, che al momento della presentazione della domanda di sanatoria, dovendo escludersi la possibilità di una legittimazione postuma di opere originariamente abusive che, solo successivamente, in applicazione della cosiddetta sanatoria "giurisprudenziale" o "impropria", siano divenute conformi alle norme edilizie ovvero agli strumenti di pianificazione urbanistica. Deve, dunque, escludersi la possibilità di una legittimazione postuma di opere originariamente abusive che, successivamente, siano divenute conformi alle norme edilizie ovvero agli strumenti di pianificazione urbanistica. Tale considerazione discende dal rilievo che la sanatoria prevista dall'art. 36 del D.P.R. n. 380 del 2001, già disciplinata dall'art. 13 della l. n. 47 del 1985, è diretta a sanare le opere solo formalmente abusive, in quanto eseguite senza il previo rilascio del titolo, ma conformi nella sostanza alla disciplina urbanistica applicabile per l'area su cui sorgono, vigente sia al momento della loro realizzazione sia in quello della presentazione dell'istanza di conformità (cfr. Tar Campania, Sez. VIII, sentenza 5 dicembre 2016 n. 5611)".*

Completamente diverso dal permesso in sanatoria è il c.d. *condono*. Infatti, quando esso sia ammissibile in conseguenza di espressa previsione normativa, i suoi requisiti sono del tutto differenti rispetto alla sanatoria tradizionale e si distinguono per la possibilità di usufruirne anche quando l'intervento abusivo sia in contrasto con gli strumenti urbanistici, con il solo rispetto dei limiti massimi di cubatura eventualmente fissati, con rare eccezioni e previo pagamento di sanzioni all'uopo fissate. Similmente al permesso in sanatoria anche il condono estingue le procedure sanzionatorie amministrative e penali <sup>(26)</sup>.

#### **4.3. LA SCIA (SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ)**

Sono realizzabili mediante SCIA: gli interventi di manutenzione straordinaria e gli interventi di restauro e di risanamento conservativo qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio; gli interventi di ristrutturazione edilizia che non siano assoggettati a permesso di costruire; le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo secondo il D.Lgs. 42/2004

---

<sup>26</sup> È necessario ribadire che le cause estintive del reato non possono essere dichiarate dall'organo di polizia giudiziaria ma devono essere accertate dal giudice, ragion per cui l'avvenuta verifica della loro esistenza non esime la Polizia Locale dall'obbligo dell'inoltro della comunicazione di notizia di reato alla competente Procura della Repubblica.

(<sup>27</sup>) (<sup>28</sup>). Occorre ribadire che in alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante SCIA: gli interventi di ristrutturazione in genere; gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati.

Quale procedura è prevista in materia? Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la SCIA, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta allo sportello unico, oppure attraverso posta raccomandata A/R, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica, la segnalazione, accompagnata da una dettagliata relazione firmata da un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. La segnalazione è corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori ed è sottoposta al termine massimo di efficacia di anni tre. La realizzazione della parte non ultimata dell'intervento è sottoposta a nuova segnalazione. L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico (<sup>29</sup>) la data di ultimazione dei lavori. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ove entro il termine indicato sia riscontrata l'assenza di una o più condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria e il consiglio dell'ordine di appartenenza.

Ai sensi dell'art. 37 del T.U.E., la realizzazione di interventi edilizi in assenza della o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività comporta la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 516 euro. Fermo restando quanto

---

<sup>27</sup> È previsto che la SCIA per la realizzazione di varianti a permessi di costruire costituisca parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruire per l'intervento principale e possa essere presentata prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori. In questa maniera si rende regolare l'attività ai fini dell'attività di vigilanza urbanistico-edilizia (legge n. 98/2013).

<sup>28</sup> Vi è l'obbligo di presentazione della SCIA in caso di variazioni leggere in corso d'opera, a condizione che esse siano conformi agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti, non in contrasto con quelli adottati, non comportino modifiche della sagoma né delle superfici utili, non modifichino la destinazione d'uso e non riguardino edifici sottoposti a vincolo ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004.

<sup>29</sup> Cass. Penale, sez. III, sent. n. 39335 del 31/08/2018 (ud. 09/07/2018): “*Va ribadito che qualsiasi intervento edilizio in zona sismica, comportante o meno l'esecuzione di opere in conglomerato cementizio armato, indipendentemente dalla natura dei materiali usati, dalla tipologia delle strutture realizzate, dalla natura pertinenziale o precaria, deve essere previamente denunciato al competente ufficio al fine di consentire i preventivi controlli e necessita del rilascio del preventivo titolo abilitativo, conseguendone, in difetto, l'applicazione delle relative sanzioni, sfuggendo a tale disciplina solo gli interventi di semplice manutenzione ordinaria*”.

previsto dall'articolo 23, comma 6, la segnalazione certificata di inizio attività spontaneamente effettuata quando l'intervento è in corso di esecuzione, comporta il pagamento, a titolo di sanzione, della somma di 516 euro. Ci si chiede: a chi compete stabilire a quanto ammonti l'aumento del valore venale dell'immobile? Competente in materia è l'Agenzia per il territorio oppure nei casi minori lo stesso ufficio tecnico comunale. Una volta acquisita la stima, il dirigente/funziionario comunale competente irroga la sanzione con emissione di ordinanza-ingiunzione di pagamento, ricorribile dinanzi al TAR o con ricorso straordinario al Capo dello Stato.

## **CAPITOLO 5**

### **IL SISTEMA SANZIONATORIO CONTEMPLATO NEL D.P.R. N. 380 DEL 6 GIUGNO 2001 (TESTO UNICO IN MATERIA EDILIZIA)**

Il sistema sanzionatorio in materia urbanistico-edilizia è composto da: sanzioni civili e fiscali; sanzioni amministrative; sanzioni penali <sup>(30)</sup>.

I soggetti responsabili delle varie violazioni sono: il titolare, il committente; il direttore dei lavori; il costruttore.

Per titolare si intende l'intestatario del permesso di costruire o della SCIA, oppure, in caso di assenza dei titoli legittimanti le attività, coloro i quali avrebbero dovuto presentare la domanda per il permesso o la SCIA.

Con il termine committente ci si riferisce a colui che - pur non essendo il titolare - dispone l'attività abusiva, con il flusso di danaro occorrente o impartendo le direttive del caso.

Il titolare, il committente e il costruttore sono responsabili della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano e, altresì, unitamente al direttore dei lavori, a quelle del permesso di costruire e alle modalità esecutive stabilite dal medesimo. Inoltre, i summenzionati soggetti sono tenuti al pagamento delle sanzioni pecuniarie e solidalmente alle spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere realizzate abusivamente, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso.

Tra le sanzioni civili e fiscali previste dal T.U.E. possiamo ricordare:

- I. Disposizioni fiscali: per gli edifici realizzati abusivamente, non è possibile beneficiare delle agevolazioni fiscali previste dalle norme

---

<sup>30</sup> La pena consiste in quella sanzione giuridica che viene irrogata dallo Stato a carico di colui che ha violato un precetto della legge penale, mediante un particolare procedimento il c.d. *processo penale*. Secondo l'art. 27, co. 3, della Costituzione: “Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”.

vigenti, né di contributi o altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici (art. 49);

- II. Divieto di fornitura di servizi pubblici: è vietato alle aziende erogatrici dei servizi per la fornitura di energia elettrica, acqua e gas, di attivarli per edifici privi di permesso di costruire o titolo equivalente (art. 48).

Per quanto concerne le sanzioni amministrative, occorre ricordare che secondo il giurista Sandulli per sanzione amministrativa si intende l'irrogazione, da parte dei pubblici poteri, di quella tipica forma di sanzione che si chiama amministrativa proprio perché non richiede il verificarsi di un danno.

Le sanzioni amministrative previste in materia di urbanistica ed edilizia possono essere pecuniarie e non pecuniarie (sospensione dei lavori e demolizione e il ritorno in pristino). La competenza alla loro comminazione è del dirigente o responsabile del competente ufficio comunale.

Qual è la peculiarità di tali tipi di sanzioni? Loro caratteristica è la non prescrittibilità, in quanto esse possono essere irrogate in qualsiasi momento, ancorché sussista un onere di equa motivazione del relativo provvedimento ove sia trascorso un considerevole lasso di tempo dall'abuso.

Il diritto alla riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie, invece, si prescrive in cinque anni dal giorno della violazione.

Ai sensi dell'art. 27 T.U.E., il dirigente o il funzionario comunale competente, quando accerti l'inizio di opere abusive o con inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive, ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino ai provvedimenti definitivi, da adottarsi e notificare nei successivi quarantacinque giorni. Tale atto è recettizio e pertanto deve essere notificato a tutti gli interessati. Nel summenzionato termine di giorni quarantacinque dalla notificazione dell'ordinanza di sospensione dei lavori, il dirigente o funzionario comunale, relativamente agli abusi che non possono usufruire della sanatoria, emette un'ordinanza di demolizione con la quale intima ai trasgressori la demolizione e il ritorno in pristino nel termine di novanta giorni dalla notificazione. In caso di inottemperanza, il comune diviene proprietario del bene e del relativo sedime pertinenziale e, di norma, provvede alla demolizione dell'opera con rivalsa delle spese in capo ai trasgressori. La Corte di Cassazione con recente sentenza <sup>(31)</sup> ha chiarito che in materia edilizia non c'è dubbio che l'art. 27 D.P.R. n. 380 del 2001 ponga a

---

<sup>31</sup> Cass. Penale, sez. III, sent. n. 5439 del 06/02/2017 (udienza 25/10/2016).

carico del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale un obbligo di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi, imponendogli di intervenire ogni qualvolta venga accertato l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo o in difformità della normativa urbanistica, attraverso l'emanazione di provvedimenti interdittivi e cautelari (cfr. anche art. 31 D.P.R. n. 380 del 2001). Egli è quindi certamente titolare di una posizione di garanzia, che gli impone di attivarsi per impedire l'evento dannoso.

Per quanto concerne i reati urbanistico-edilizi, bisogna evidenziare che trattasi tutti di contravvenzioni con valore permanente.

L'art. 44 co. 1 del T.U.E. prevede tre scaglioni di sanzioni:

- a) l'ammenda fino a 20.658,00 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. Gli Ermellini <sup>(32)</sup> in proposito hanno evidenziato che, in tema di illeciti edilizi, la previsione legislativa più lieve di cui all'art. 44, lett. a), del D.P.R. n. 380/2001 introduce una ipotesi di norma penale in bianco configurante sostanzialmente una categoria residuale di condotte penalmente rilevanti: nel caso di realizzazione di opere in assenza o in totale difformità della concessione edilizia, pertanto, il reato più grave ricomprende quello riferito all'inosservanza delle regole fissate (dagli strumenti urbanistici ed in particolar modo dalle norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale, dal regolamento edilizio e dalla concessione edilizia) per l'attività costruttiva;
- b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 10.328,00 a 103.290,00 euro nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione. La Suprema Corte con recente pronuncia <sup>(33)</sup> ha stabilito che: *“Gli strumenti urbanistici, al di là della loro controversa natura giuridica, sono tuttavia atti a contenuto normativo ed è pertanto esatto affermare, come hanno correttamente ragionato i Giudici del merito, che essi perseguono la funzione specifica di vincolare la discrezionalità della pubblica amministrazione al rilascio dei provvedimenti concessori, con la conseguenza che il pubblico funzionario, in*

---

<sup>32</sup> Sent. Cassazione penale, Sez. III, 25/02/2011 (Ud. 17/11/2010), n. 7217.

<sup>33</sup> Corte di Cassazione penale, sez. III, sent. n. 46477 del 10/10/2017 (ud. 13/07/2017).

*virtù dei principi (costituzionali) di imparzialità di buon andamento della pubblica amministrazione, ha il dovere di interpretare ragionevolmente e rigorosamente gli strumenti urbanistici soprattutto quando si tratta di provvedimenti in sanatoria ossia successivi ad abusi edilizi. Più specificamente in ordine alla qualificazione di un vano come "volume tecnico", è stato affermato dalla giurisprudenza di legittimità che integra il reato edilizio previsto dall'art. 44, comma primo, lett. b), D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, la realizzazione, senza permesso di costruire, di un volume tecnico di rilevante ingombro destinato ad incidere oggettivamente in modo significativo sui luoghi esterni (Sez. 3, n. 7217 del 17/11/2010, dep. 2011, La Terra, Rv. 249529), tanto sul rilievo che "sono volumi tecnici quelli strettamente necessari a contenere ed a consentire la sistemazione di quelle parti degli impianti tecnici, aventi un rapporto di strumentalità necessaria con l'utilizzo della costruzione (quali: serbatoi idrici, extracorsa degli ascensori, vani di espansione dell'impianto termico, canne fumarie e di ventilazione, vano scala al di sopra della linea di gronda ecc.), che non possono, per esigenze tecniche di funzionalità degli impianti stessi, trovare allocazione entro il corpo dell'edificio realizzabile nei limiti imposti dalle norme urbanistiche. I volumi tecnici non rientrano nel conteggio dell'indice edificatorio, in quanto non sono generatori del c.d. "carico urbanistico" e la loro realizzazione è finalizzata a migliorare la funzionalità e la salubrità delle costruzioni (...). Per l'identificazione della nozione di "volume tecnico", assumono valore tre ordini di parametri, il primo, positivo, di tipo funzionale, relativo al rapporto di strumentalità necessaria del manufatto con l'utilizzo della costruzione alla quale si connette; il secondo ed il terzo, negativi, ricollegati da un lato all'impossibilità di soluzioni progettuali diverse (nel senso che tali costruzioni non devono potere essere ubicate all'interno della parte abitativa) e dall'altro lato ad un rapporto di necessaria proporzionalità tra tali volumi e le esigenze effettivamente presenti. Ne deriva che la nozione in esame può essere applicata solo alle opere edilizie completamente prive di una propria autonomia funzionale, anche potenziale; ed è invece esclusa rispetto a locali, in specie laddove di ingombro rilevante, oggettivamente incidenti in modo significativo sui luoghi esterni" (Sez. 3, n. 7217 del 17/11/2010, dep. 2011, cit., in motiv.)". La Cassazione con successiva decisione <sup>(34)</sup> aggiunge che "Secondo un risalente e consolidato orientamento di legittimità che deve essere qui ribadito, in tema di prescrizione, grava sull'imputato, che voglia giovare di tale causa estintiva del reato, l'onere di allegare gli elementi*

---

<sup>34</sup> Cassazione penale, sez. III, sent. n. 2291 del 19/01/2018 (ud. 28/11/2017).

*in suo possesso dai quali poter desumere la data di inizio del decorso del termine, diversa da quella risultante dagli atti (Sez. 3, n. 27061 del 05/03/2014, Laiso, Rv. 259181; Sez. 3, n. 19082 del 24/03/2009, Cusati, Rv. 243765)”. Più in particolare, con specifico riferimento al reato di costruzione in assenza di concessione edilizia in allora punito ai sensi dell’art. 20 legge 28 febbraio 1985 n. 47, si è affermato che, «sempre restando a carico dell’accusa l’onere della prova della data di inizio della decorrenza del termine prescrittivo, non basta una mera e diversa affermazione da parte dell’imputato a fare ritenere che il reato si sia realmente estinto per prescrizione e neppure a determinare l’incertezza sulla data di inizio della decorrenza del relativo termine con la conseguente applicazione del principio “in dubio pro reo”, atteso che, in base al principio generale per cui ciascuno deve dare dimostrazione di quanto afferma, grava sull’imputato che voglia giovare della causa estintiva, in contrasto o in aggiunta a quanto già risulta in proposito dagli atti di causa, l’onere di allegare gli elementi in suo possesso, dei quali è il solo a potere concretamente disporre, per determinare la data di inizio del decorso del termine di prescrizione, data che in tali ipotesi coincide con quella di esecuzione dell’opera incriminata»;*

- c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 30.986,00 a 103.290,00 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. Secondo l'indirizzo ermeneutico consolidato della giurisprudenza di legittimità, la contravvenzione paesaggistica è un reato formale e di pericolo, è integrata indipendentemente dal danno arrecato al paesaggio e sanziona la violazione del divieto di intervento in determinate zone vincolate senza la preventiva autorizzazione amministrativa (Sez. 3, n. 37472 del 06/05/2014, Coniglio, Rv. 259942; Sez. 3, n. 14746 del 28/03/2012, Mattera, Rv. 252625), ha natura permanente e si consuma con l'esaurimento totale dell'attività o con la cessazione della condotta per qualsiasi motivo (Sez. 3, n. 40265 del 26/05/2015, Amitrano, Rv. 265161) <sup>(35)</sup>.

## CAPITOLO 6

---

<sup>35</sup> Cassazione penale, sez. III, sent. n. 1497 del 15/01/2018 (ud. 29/09/2017).

## **GLI ATTI DI POLIZIA GIUDIZIARIA NEI REATI URBANISTICO-EDILIZI**

Tra gli atti di polizia giudiziaria che di norma vengono redatti in materia di reati urbanistici possiamo ricordare i seguenti:

- verbale di sopralluogo;
- verbale di rilievi descrittivi e fotografici;
- identificazione responsabili;
- sommarie informazioni delle persone in grado di riferire;
- spontanee dichiarazioni delle persone sottoposte ad indagini;
- richiesta di intervento tecnici comunali.

## L'AUTORE

**Stefano Galeano** è nato a Vibo Valentia (VV) il 04.05.1987. È Giurista nonché Agente di Polizia Locale presso il Comune di Bernalda (MT).