

ROMOLO BALASSO

EDILIZIA E
URBANISTICA



ABUSI EDILIZI

QUADRO NORMATIVO, INDIRIZZI GIURISPRUDENZIALI E STRUMENTI OPERATIVI

GUIDA TECNICO-GIURIDICA AGGIORNATA
CON LA NORMATIVA VIGENTE (SALVA-CASA)

TERZA EDIZIONE



Clicca e richiedi di essere contattato
per informazioni e promozioni

GRAFILL

Romolo Balasso

ABUSI EDILIZI

QUADRO NORMATIVO, INDIRIZZI GIURISPRUDENZIALI E STRUMENTI OPERATIVI
GUIDA TECNICO-GIURIDICA AGGIORNATA CON LA NORMATIVA VIGENTE (SALVA-CASA)

Ed. III (05-2025)

ISBN 13 978-88-277-0493-6

EAN 9 788827 704936

Collana **EDILIZIA E URBANISTICA**



**Licenza d'uso da leggere attentamente
prima di attivare la WebApp o il Software incluso**

Usa un QR Code Reader
oppure collegati al link <https://grafill.it/licenza>

Per assistenza tecnica sui prodotti Grafill aprire un ticket su <https://www.supporto.grafill.it>

L'assistenza è gratuita per 365 giorni dall'acquisto ed è limitata all'installazione e all'avvio del prodotto, a condizione che la configurazione hardware dell'utente rispetti i requisiti richiesti.

© **GRAFILL S.r.l.** Via Principe di Palagonia, 87/91 - 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 - Fax 091/6823313 - Internet <http://www.grafill.it> - E-Mail grafill@grafill.it

**CONTATTI
IMMEDIATI**



Pronto GRAFILL
Tel. 091 6823069



Chiamami
chiamami.grafill.it



Whatsapp
grafill.it/whatsapp



Messenger
grafill.it/messenger



Telegram
grafill.it/telegram

Finito di stampare presso **Tipografia Publistampa S.n.c. - Palermo**

Edizione destinata in via prioritaria ad essere ceduta nell'ambito di rapporti associativi.

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.



**PRONTO
GRAFILL**



**CLICCA per maggiori informazioni
... e per te uno SCONTO SPECIALE**

SOMMARIO

PREMESSA	p.	9
1. IL SISTEMA DELLE TUTELE PUBBLICISTICHE	"	11
1.1. Caratterizzazione dell'ordinamento giuridico	"	11
1.1.1. Scopi e normative	"	11
1.1.2. Potestà normativa e gerarchia delle fonti	"	12
1.1.3. Diritto positivo e diritto vivente	"	12
1.1.4. Caratterizzazioni del "diritto" amministrativo	"	13
1.2. Materie normative e relativi profili concettuali	"	15
1.2.1. Premessa	"	15
1.2.2. Governo del territorio: urbanistica ed edilizia	"	16
1.2.3. Patrimonio culturale	"	18
1.2.4. Tutela e sicurezza sul lavoro	"	19
1.2.5. Ambiente e natura	"	19
1.2.6. Ordinamento civile	"	20
1.2.7. Protezione civile	"	22
2. CONTROLLI E VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ URBANISTICO-EDILIZIA	"	23
2.1. Principi e concetti fondamentali	"	23
2.1.1. Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia	"	23
2.1.2. Attività urbanistico-edilizia: nozione	"	24
2.1.3. Limiti legali alla proprietà, loro rimozione e diritti dei terzi	"	28
2.1.4. Controlli: regimi giuridici e amministrativi degli interventi edilizi	"	29
2.1.5. Qualificazione tecnico-giuridica degli interventi edilizi	"	31
2.1.6. Conformità e compatibilità: nozioni	"	35
2.1.7. Legittimità degli interventi in senso formale e sostanziale	"	37
2.2. Obblighi e soggetti gravati	"	37

3. ABUSI EDILIZI	p.	38
3.1. Premessa e nozioni fondamentali	"	38
3.1.1. Premessa	"	38
3.1.2. Nozione generale di abuso edilizio	"	39
3.1.3. Stato legittimo	"	40
3.1.4. Tolleranze costruttive	"	45
3.1.5. Questioni (ancora) aperte (e irrisolte)	"	53
3.2. Abusi edilizi considerati nel Testo Unico dell'Edilizia	"	56
3.2.1. Lottizzazione abusiva	"	57
3.2.2. Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali	"	58
3.2.3. Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità	"	61
3.2.4. Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire	"	62
3.2.5. Interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici	"	63
3.2.6. Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	"	63
3.2.7. Interventi eseguiti in base a permesso annullato	"	66
3.3. Effetti "reali" e conseguenze in materia di abusi edilizi	"	69
4. SISTEMA SANZIONATORIO: RESPONSABILITÀ E SANZIONI	"	70
4.1. Le responsabilità	"	70
4.1.1. Responsabilità giuridiche	"	70
4.1.2. Responsabilità professionali	"	70
4.2. Sanzioni amministrative	"	72
4.2.1. Demolizione e ripristino	"	72
4.2.2. Sanzioni pecuniarie	"	78
4.2.3. Procedimento sanzionatorio	"	79
4.2.4. Acquisizione gratuita al patrimonio comunale	"	81
4.3. Sanzioni penali	"	85
4.3.1. I reati edilizio-urbanistici	"	85
4.3.1.1. Questioni preliminari	"	85
4.3.1.2. Aspetti particolari: assenza di permesso di costruire	"	87
4.3.1.3. Aspetti particolari: le variazioni essenziali e le parziali difformità	"	90
4.3.1.4. Aspetti particolari: estinzione del reato urbanistico-edilizio	"	91
4.3.2. I soggetti del reato	"	91

4.3.3.	I reati "edilizi": opere strutturali e zone sismiche	p.	94
4.3.4.	I reati "culturali", "paesaggistici" e "ambientali"	"	97
5.	APPROFONDIMENTI E CASISTICA GIURISPRUDENZIALE	"	99
5.1.	Titoli abilitativi e regimi degli interventi	"	99
5.1.1.	Titoli abilitativi e regimi degli interventi – profili generali	"	99
5.1.2.	Attività edilizia libera	"	101
5.1.3.	CILA	"	103
5.1.4.	Permesso di costruire	"	104
5.1.5.	SCIA	"	106
5.1.6.	SCIA alternativa	"	110
5.1.7.	Le prescrizioni e condizioni nei permessi di costruire	"	112
5.2.	Categorie di interventi ed interventi edilizi	"	117
5.2.1.	Considerazioni generali sulle definizioni	"	117
5.2.2.	La manutenzione ordinaria	"	120
5.2.3.	Le manutenzioni straordinarie	"	122
5.2.4.	I restauri e risanamenti conservativi	"	125
5.2.5.	Le ristrutturazioni edilizie	"	133
5.2.6.	Le nuove costruzioni	"	139
5.2.7.	Sagoma, area di sedime ed area di pertinenza	"	154
5.2.8.	Interventi pertinenziali	"	160
5.2.9.	Opere temporanee e precarie	"	167
5.3.	Procedimenti di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia	"	167
5.3.1.	Profili generali del procedimento amministrativo	"	167
5.3.2.	Il procedimento di vigilanza	"	180
5.4.	L'indagine penale per abusi edilizi	"	181
5.4.1.	La polizia giudiziaria	"	181
5.4.2.	Funzioni e competenze della PG	"	182
5.4.3.	Strutturazione della PG	"	184
5.4.4.	Ufficiali ed Agenti di PG	"	185
5.4.5.	Forze di polizia locale	"	186
5.4.6.	Autonomia della polizia locale in funzione di PG in materia edilizia	"	186
5.4.7.	L'attività di polizia giudiziaria in materia edilizia	"	187
5.4.8.	L'attività investigativa (autonoma) della PG – indagini preliminari	"	188
5.4.9.	L'acquisizione della notizia di reato in materia edilizia	"	190
5.4.10.	Ispezione dei luoghi e relativo verbale (sopralluogo)	"	191
5.4.11.	I sequestri nelle funzioni di PG e nelle indagini preliminari in materia edilizia	"	193

5.4.12.	Gli ausiliari di PG e del PM.....	p.	194
5.4.13.	L'accertamento del reato, identificazione degli autori e gli atti propedeutici.....	"	196
5.4.14.	La comunicazione all'Autorità Giudiziaria	"	198
5.4.15.	La comunicazione alla Regione/Provincia	"	199
5.4.16.	La comunicazione al dirigente o responsabile del servizio della P.A.....	"	199
5.4.17.	La testimonianza in dibattimento della PG.....	"	199
5.5.	Difficoltà non costituenti violazioni edilizie	"	200
5.6.	Abusi datati e legittimo affidamento	"	203
5.6.1.	Nozione di abuso edilizio	"	203
5.6.2.	Le normative essenziali ante Legge n. 10/1977	"	205
6.	SINTESI CONCETTUALE E SCHEMI RIEPILOGATIVI	"	231
6.1.	Principali casi "concettuali" di abusi edilizi.....	"	231
6.2.	Schemi concettuali riepilogativi.....	"	234
	LA WEBAPP INCLUSA	"	250
–	Contenuti della WebApp	"	250
–	Requisiti hardware e software	"	250
–	Attivazione della WebApp.....	"	250
	BIBLIOGRAFIA	"	251

PREMESSA

La citazione-stralcio riportata in epigrafe intende evocare il senso della lirica cui appartiene, e cioè quel chiedere risposte a domande «*esistenziali*», nell'eterna ricerca della verità, e nella consapevolezza che la certezza, forse, riposa altrove; senso che ritengo non dissimile a quello che mi trasmette la materia in argomento.

Infatti, argomentare di *attività edilizia* non è mai facile per l'elevata complessità e per le differenziazioni di vario tipo e genere che caratterizzano questa «*materia*»; ancor più difficile e delicato è affrontare singole tematiche, come quella sviluppata, sia per ragioni di tipo sistematico sia, soprattutto, per questioni legate alle potestà normative. Quindi, molti i dubbi, tante le domande, poche, forse, le certezze.

Relativamente al primo aspetto, l'edilizia va ritenuta essere a tutti gli effetti un sistema, e cioè una unità «*funzionale (disciplinare/concettuale) e fisica (operativa)*», costituita da diverse parti, componenti e/o sottosistemi, con relativi elementi, reciprocamente interconnessi e interagenti tra loro e con altri sistemi (ambiente esterno).

Per quanto riguarda il secondo aspetto, invece, l'edilizia, come noto, inerisce alla materia del «*governo del territorio*», la quale è altrettanto notoriamente oggetto di potestà legislativa concorrente (allo Stato spetta legiferare sui principi fondamentali, alle Regioni legiferare osservando detti principi) oltre che di potestà regolamentare comunale, con tutti i rischi annessi e connessi, senza dimenticare il ruolo della giurisprudenza e le sue caratterizzazioni.

Fondamentale, pertanto, conseguire e conservare una visione sistematica e «*macro-sistematica*», viepiù in ambiti, come quello in considerazione, fortemente regolati dal diritto, positivo e vivente, e dalle scienze tecniche: due «*mondi*» culturali e disciplinari distinti ed eterogenei.

Della complessità e differenziazione dell'edilizia, dunque, fanno parte anche i diversi approcci che contraddistinguono le professioni che se ne occupano (e cioè le professioni tecniche e quelle giuridiche) con relative e diversificate forme di esercizio (libero professionali in esercizi autonomi, dipendenti pubblici e privati in esercizi subordinati).

Le suddette riflessioni hanno orientato questo lavoro, il quale, oltre al taglio operativo, sintetico ma esaustivo, si propone di fornire ai lettori degli «*strumenti concettuali*», evidenziando possibili relazioni e connessioni tra sistemi, parti ed elementi, non senza qualche «*influenza olistica*».

Per conseguire l'obiettivo, si è pensato di strutturare il volume in 5 aree «*logiche*»:

- 1) il sistema delle tutele pubblicistiche;
- 2) i controlli e la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia;
- 3) gli abusi edilizi;
- 4) le sanzioni.

Questo il «*filo logico*» ispiratore:

- l'attività edilizia interferisce con il sistema di tutele pubblicistiche, per cui viene «*conformata*» in vari modi, anche in ragione che, in quanto espressione di *ius in re* al diritto di proprietà, ha una funzione sociale;
- di conseguenza, l'esercizio di detta attività risulta legalmente limitato *ex ante* con obbligo di rimuoverne i limiti in via amministrativa;
- la rimozione del limite legale conferisce legittimità all'attività perché si pone a valle di un controllo autoritativo della conformità espressa nelle normative di subordinazione;
- la legittimazione dell'attività, tuttavia, risiede anche nel regime amministrativo cui sono normativamente ricondotti i vari interventi edilizi, espressione della poliedricità dell'attività edilizia;
- la vigilanza, pertanto, ha lo scopo di assicurare che le attività edilizie in svolgimento e svolte siano sempre aderenti ai parametri normativi di legittimazione;
- all'accertamento delle illegittimità non può che conseguire l'esercizio dei poteri repressivi (sanzionatori);
- fermo restando la possibilità di legittimazione *ex post* (sanatoria) nei soli casi espressamente previsti.

Un ringraziamento all'editore e al direttore editoriale per la disponibilità e pazienza dimostrate, oltre al *Centro Studi Tecnojus*, l'associazione volontaristica che unisce tecnici e giuristi, e che ho l'onore di presiedere, per i contributi e spunti offerti.

Romolo Balasso

IL SISTEMA DELLE TUTELE PUBBLICISTICHE

1.1. Caratterizzazione dell'ordinamento giuridico

1.1.1. *Scopi e normative*

Tutte le normative, e quindi anche quelle edilizie, sono a tutti gli effetti dei mezzi orientati al fine, nel senso che devono risultare, necessariamente, strumentali agli scopi da perseguire, dovendo escludere in radice l'esercizio di un potere normativo meramente coercitivo e fine a se stesso.

Pertanto, l'insieme delle norme che regola la materia e che presiede la disciplina edilizia, può essere preordinato al perseguimento di due ordini di finalità:

1) **Finalità di ordine giuridico**

Corrispondenti ad un sistema di interessi generali e specifici della società (Stato), intesa come l'insieme dei consociati e relativa organizzazione, e un sistema di interessi generali e specifici propri del vivere organizzati, relativamente ai rapporti intersoggettivi tra consociati e quelli istituzionali (consociati-istituzioni e istituzioni-consociati).

2) **Finalità di ordine tecnico**

Corrispondenti all'insieme di teorie, modelli, tecniche, tecnologie propri dell'arte del costruire, diretto a soddisfare esigenze generali e specifiche, sia di tipo pubblicistico che privatistico.

Il sistema di interessi (pubblici, privati, anche di interesse pubblico) è dato da un insieme di valori, beni giuridici, essenziali e fondamentali, e beni di interesse giuridico. Per citare quelli maggiormente ricorrenti:

- salute, igiene e salubrità;
- sicurezza ed incolumità;
- territorio, paesaggio, ambiente, beni culturali.

Alcuni valori, beni ed interessi sono indubbiamente unitari, ossia non diversificabili per realtà geografiche o culturali; altri, invece, come il paesaggio, il territorio e taluni beni culturali, possono essere espressioni identitarie differenziate, nel senso che vi sono caratteristiche generali (invarianti) e specifiche (variabili) da considerare per ambiti, sul modello dell'organizzazione amministrativa: per cui si possono avere considerazioni nazionali, regionali e locali.

CONTROLLI E VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ URBANISTICO-EDILIZIA

2.1. Principi e concetti fondamentali

2.1.1. Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia

Il Titolo IV del Testo Unico dell'Edilizia è dedicato ai principi fondamentali della *vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni*, quale imprescindibile modalità di cura dell'interesse pubblico affidato all'una od all'altra branca dell'Amministrazione ed è espressione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Costituzione¹.

Infatti, lo scopo della vigilanza è quello di assicurare la rispondenza dell'attività vigilata, e cioè quella urbanistico-edilizia, ai seguenti parametri:

- alle norme di legge e di regolamento (e quindi alle fonti primarie e secondarie);
- alle prescrizioni degli strumenti urbanistici;
- ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi.

Si tratta di una funzione specificatamente affidata al dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale, che la deve esercitare in osservanza delle normative ed anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente.

Dal fatto che le disposizioni dell'art. 27 riguardano:

- accertamenti di inizio lavori o l'esecuzione di opere senza titolo o in difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici (*cfr.* comma 1);
- luoghi in cui vengono realizzate opere senza che possa essere esibito il permesso di costruire, ovvero che non sia apposto il prescritto cartello (*cfr.* comma 4);

si deduce che la vigilanza riguarda un'attività urbanistico-edilizia già svolta o in corso di realizzazione.

I provvedimenti repressivi degli abusi edilizi, come meglio si argomenterà, sono tipizzati e vincolati nella misura in cui presuppongono un mero accertamento tecnico sulla consistenza delle opere realizzate e sul carattere abusivo delle medesime; una volta constatato l'abuso, il dirigente deve senza indugio reprimerlo.

In conclusione, il citato Testo Unico dell'Edilizia (TUE) prevede un preciso potere-dovere di vigilanza sull'attività urbanistico edilizia per l'autorità comunale, stabilendo che il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale deve esercitare, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'at-

¹ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza 27/02/2018, n. 1169 (Pres. Maruotti, Est. Toschei).

ABUSI EDILIZI

3.1. Premessa e nozioni fondamentali

3.1.1. Premessa

Dal capitolo precedente, e come meglio si esporrà nel prosieguo (sia di questo capitolo, sia negli approfondimenti – capitolo 6 – che nel riepilogo concettuale – capitolo 7), la disciplina edilizia considera abusiva, e cioè illegittima, l'attività edilizia eseguita:

- 1) in assenza o in difformità dal titolo abilitativo normativamente richiesto per la sua realizzazione;
- 2) in difformità dalle previsioni/prescrizioni di subordinazione contenute negli strumenti urbanistici, nei regolamenti edilizi, nella disciplina edilizio-urbanistica e in ogni altra normativa di settore avente incidenza sull'attività stessa.

Considerando, per una parte il fatto che sotto il profilo amministrativo l'abuso edilizio non si prescrive con il passare del tempo (nel senso che non si legittima per il decorrere del tempo e/o per l'inerzia della P.A. nel perseguirlo¹), per l'altra la continua "evoluzione" nel tempo della disciplina urbanistico-edilizia, con il suo corredo di principi e corollari, tra cui il principio "*tempus regit actum*"², è del tutto ragionevole ritenere che la valutazione dello stato di illegittimità/abusività è tutt'altro che agevole. Infatti, è ben noto che nel tempo (storico) si sono succedute (e modificate) diverse leggi e regolamenti, oltre che i relativi orientamenti-indirizzi interpretativi e/o applicativi (ministeriali, giurisprudenziali, dottrinali), riguardo:

- a) all'attività edilizia "*limitata*", e quindi subordinata ad un qualche titolo abilitativo edilizio;
- b) alla tipologia di titoli abilitativi (Licenza, Concessione, Autorizzazione, DIA, Permesso, CIL, CILA, SCIA ...) anche in relazione alla definizione (legale) delle ca-

¹ Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, Sentenza 17 ottobre 2017, n. 9, la quale conclude con il seguente principio di diritto: «il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso. Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione».

² Con "*tempus regit actum*", di norma, si intende evidenziare che ogni "atto" deve essere valutato secondo la disciplina vigente nel momento in cui viene compiuto. Si ritiene che sia opportuno aggiungere che la valutazione debba considerare anche la "cultura" del tempo, ovvero i concetti, gli orientamenti, gli indirizzi interpretativi/applicativi. In altri termini, la valutazione secondo il principio in parola si pone con riferimento al diritto positivo e al diritto vivente.

SISTEMA SANZIONATORIO: RESPONSABILITÀ E SANZIONI

4.1. Le responsabilità

4.1.1. Responsabilità giuridiche

La disciplina urbanistico-edilizia, sin dai suoi albori, ha considerato in capo a determinati soggetti delle responsabilità giuridiche, intese come conseguenze personali e/o patrimoniali disposte dall'ordinamento giuridico in caso di violazione degli obblighi dallo stesso stabiliti, ovvero in caso di scostamento o dal compimento di atti regolati da una norma giuridica. Infatti, già la Legge urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942, nel subordinare a licenza di costruzione determinate attività costruttive nell'ambito del centro abitato (cfr. art. 31), precisava (nel testo originario) che *«il committente titolare della licenza e l'assuntore dei lavori sono entrambi responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione»*.

Con la Legge n. 765/1967, oltre che estendere l'obbligo di licenza per le attività edilizie su tutto il territorio comunale, ha esteso anche le responsabilità includendo la figura del *direttore dei lavori*; la Legge n. 10/1977, invece, ha aggiunto alle sanzioni amministrative quelle penali (art. 17), previsioni che sono state successivamente rivisitate dalla Legge n. 47/1985, il cui impianto va ritenuto trasfuso nel Testo Unico dell'Edilizia.

Le responsabilità giuridiche previste dalla vigente disciplina sono riferite ai titolari del titolo abilitativo edilizio, ai committenti, ai costruttori, ai direttori dei lavori, ai progettisti e, più in generale, ai tecnici abilitati. Tuttavia, la giurisprudenza, soprattutto penale, come si vedrà nel prosieguo, non esclude la responsabilità giuridica di altri soggetti (come, ad esempio, dei proprietari o dei titolari di altri diritti reali), compreso il concorso dell'*extra-neus*, nel caso in cui questo abbia apportato, nella realizzazione dell'evento, un contributo causale rilevante e consapevole¹.

4.1.2. Responsabilità professionali

Con l'espressione *"responsabilità professionali"* si è soliti riferirsi a quelle derivanti dagli esercizi professionali, e più in particolare alle responsabilità proprie degli esercenti

¹ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, Sentenza 6/02/2017, n. 5439 (Pres. Ramacci, Rel. Riccardi).

APPROFONDIMENTI E CASISTICA GIURISPRUDENZIALE

5.1. Titoli abilitativi e regimi degli interventi

5.1.1. Titoli abilitativi e regimi degli interventi – profili generali

La materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica, afferma la Corte Costituzionale¹, ciò in quanto trovava originaria disciplina nell'art. 31 della Legge urbanistica fondamentale 17 agosto 1942, n. 1150 (licenza edilizia), per cui i titoli abilitativi/legittimanti l'attività edilizia assumono rilevanza fondamentale nella relativa disciplina.

La moltiplicazione dei titoli legittimanti² si può rinvenire nella consapevolezza che il diverso esplicarsi dell'attività edilizia incide diversamente sul sistema delle tutele pubblicistiche, per cui differente possono risultare il coinvolgimento della P.A. nelle sue attività di controllo preventivo e le sanzioni comminabili in caso di inosservanze dei precetti normativi. Infatti, la stessa Corte Costituzionale afferma che le disposizioni che definiscono le categorie di interventi sono funzionali alla disciplina del regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali³. Di conseguenza, i titoli abilitativi o legittimanti lo svolgimento delle diverse categorie di interventi edilizi e/o opere e lavori, si caratterizzano per il diverso ruolo assegnato alla P.A. e per le differenti conseguenze sanzionatorie in caso di inosservanza delle regole siano esse espresse in termini di adempimento (comunicare, segnalare, richiedere per ottenere il rilascio di un provvedimento) o in termini conformativi⁴.

Pertanto, le categorie e/o le singole attività/opere avranno un regime giuridico e un regime amministrativo. Si tratta di locuzioni utilizzate sovente dalla giurisprudenza ed ora presenti anche nella normativa: il D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222, avente ad oggetto l'«*Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della*

¹ Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza 1/10/2003, n. 303 (Pres. Chieppa, Red. Mezzanotte).

² Dalla originaria licenza edilizia, sostituita con la concessione edilizia del 1977, si sono via via aggiunti l'autorizzazione edilizia, la relazione asseveratrice di opere interne, la DIA, la superDIA, poi rinominate in permesso di costruire, SCIA e SCIA alternativa, con l'aggiunta di CIL e CILA ma anche dell'attività edilizia libera (AEL).

³ Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza 23/11/2009, n. 309 (Pres. Quarante, Red. Cassese).

⁴ È ragionevole supporre che diverso possa essere l'esigibilità di conformazione degli interventi, nel senso che per taluni interventi su esistente, anche con riguardo alle modalità esecutive, non possono essere pretese conformazioni come nel caso delle costruzioni *ex novo*.

SINTESI CONCETTUALE E SCHEMI RIEPILOGATIVI

6.1. Principali casi “concettuali” di abusi edilizi

Come si sarà potuto comprendere dalle letture precedenti, gli abusi edilizi possono avere solo rilievo amministrativo oppure sia amministrativo che penale.

Il profilo penale è legato, fondamentalmente, al regime del permesso di costruire, o SCIA ad esso alternativa, e quindi alla riconduzione delle opere svolte in una delle categorie di interventi per le quali è legislativamente richiesto il predetto titolo abilitativo, e cioè:

- interventi di nuova costruzione;
- interventi di ristrutturazione edilizia c.d. “*pesante*”;
- interventi di ristrutturazione urbanistica.

Considerata la gravità maggiore, data dal rilievo penale, si ritiene opportuno dare evidenza ai seguenti casi di maggiore ricorrenza pratica, nel senso che configurano un abuso edilizio per assenza di permesso di costruire i seguenti interventi:

- Che derivano da una valutazione unitaria e complessiva delle opere realizzate¹, integranti il concetto di costruzione urbanistico-edilizia²:
 - In tema di reati edilizi, la valutazione dell’opera, ai fini della individuazione del regime abilitativo applicabile, deve riguardare il risultato dell’attività edificatoria nella sua unitarietà, senza che sia consentito considerare separatamente i singoli componenti.
 - Nella figura giuridica di costruzione, per la quale occorre il permesso di costruire, rientrano tutti quei manufatti che, comportando una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, modificano lo stato dei luoghi quando, difettando obiettivamente del carattere di assoluta precarietà, sono destinati almeno potenzialmente a perdurare nel tempo e non avendo rilievo al riguardo la distinzione tra opere murarie e di altro genere, né il mezzo tecnico con cui è assicurata la stabilità del manufatto al suolo (o al muro perimetrale di quello esistente), in quanto la stabilità non va confusa con l’irrevocabilità della struttura o con la perpetuità della funzione ad essa assegnata dal costruttore, ma si estrinseca nell’oggettiva destinazione dell’opera a soddisfare un bisogno non temporaneo (come nel caso di un gazebo ad uso commerciale).

¹ Cfr. Cass. Pen., Sez. III, Sentenza 7/02/2017, n. 38963 (Pres. Fiale, Est. Scarcella).

² Cfr. Cass. Pen., Sez. VII, Ordinanza 27/07/2017, n. 37620 (Pres. Cavallo, Est. Di Nicola).

LA WEBAPP INCLUSA

Contenuti della WebApp

La **WebApp inclusa** gestisce lo **Speciale Testo Unico Edilizia** (a cura della redazione di www.lavoripubblici.it), una banca dati di normativa e giurisprudenza sempre aggiornata che riporta le seguenti utilità:

- Norme nazionali e regionali;
- Giurisprudenza (TAR, Consiglio di Stato, Corte di Cassazione e Corte Costituzionale);
- Contributi Giustizia Amministrativa;
- Documenti ANAC.

Requisiti hardware e software

- Dispositivi con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android;
- Accesso ad internet e browser web con Javascript attivo;
- Software per gestire documenti PDF e Office.

Attivazione della WebApp

- 1) Collegarsi al seguente indirizzo internet:

https://www.grafill.it/pass/0493_6.php

- 2) Inserire i codici **[A]** e **[B]** riportati nell'ultima pagina del libro e cliccare **[Continua]**;
- 3) Accedere al **Profilo utente Grafill** oppure crearne uno su **www.grafill.it**;
- 4) Cliccare sul pulsante **[G-CLOUD]**;
- 5) Cliccare sul pulsante **[Vai alla WebApp]** a fianco del prodotto acquistato;
- 6) Fare il *login* usando le stesse credenziali di accesso al **Profilo utente Grafill**;
- 7) Accedere alla WebApp cliccando sulla copertina del libro acquistato presente nello scaffale **Le mie App**.

