

**INOSSERVANZA DI NORME, PRESCRIZIONI E MODALITÀ ESECUTIVE:
REATO O VIOLAZIONE AMMINISTRATIVA ?
RIFLESSIONI ALLA LUCE DEI PIÙ RECENTI ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI**

PREMESSA.

L'art. 44, co. 1, lett. *a*) del T.U. approvato con d. Lgs. 6 giugno 2001, n. 380, punisce con l'ammenda sino ad €10.329 l'inosservanza di:

- a) norme;
- b) prescrizioni;
- c) modalità esecutive;

previste

- dal Testo Unito;
- dai regolamenti edilizi;
- dagli strumenti urbanistici;
- dal permesso di costruire.

Tale disposizione é ipotesi sanzionatoria residuale per i casi in cui non siano ravvisabili le più gravi condotte punite dalle lettere *b*) e *c*) e, prevedendo la sola pena pecuniaria dell'ammenda, rende il reato oblationabile, ex art. 162 codice penale, nella misura di un terzo del massimo.

L'eccessiva genericità del precetto in esame, é stata oggetto di alcuni rilievi della giurisprudenza di legittimità che ebbe ad esprimersi come segue: *“La disposizione dell'art. 20, lett. a), legge 28 febbraio 1985, n. 47 ha un contenuto estremamente generico e si presta ad una pluralità indiscriminata di utilizzazioni con conseguente insufficienza della interpretazione letterale, se non altro perché urta con il principio della tassatività delle fattispecie legali penali; In base alla ratio che si enuclea da tale contesto “le norme, prescrizioni e modalità esecutive” di cui all'art. 20, lettera a), devono intendersi riferite soltanto a **quelle regole di condotta che sono direttamente afferenti all'attività edilizia**”*. (Cass. pen., sez. III, 23.05.1990, n. 8965).

Al riguardo, le SS. UU. della Suprema Corte sentenziarono che: *“La previsione di cui all'art. 20, co. I, lett. a), della legge 28 febbraio 1985, n. 47, configura una ipotesi penale in bianco, atteso che per la determinazione del precetto viene fatto rinvio a dati prescrittivi, tecnici e provvedimenti, di fonte extrapenale. Il precetto, infatti, comprende, oltre alle parziali difformità delle opere eseguite, la violazione degli strumenti urbanistici e del regolamento edilizio, l'inosservanza delle prescrizioni della concessione edilizia e l'inosservanza delle modalità esecutive dell'opera risultanti dai suddetti strumenti e dalla concessione edilizia stessa, oltre che dalla legge”*. (Cass. SS.UU. penali, n. 11635, del 21.12.1993).

Ne deriva, ovviamente, la particolare importanza di individuare la sfera di applicazione dell'art. 44, co. 1, lett. *a*), anche alla luce dell'elaborazione giurisprudenziale che ha evidenziato come, in virtù del principio di tassatività della fattispecie penale, non sia legittima un'applicazione ampliata della norma in esame fino a ricomprendere in essa provvedimenti di natura non strettamente urbanistico – edilizia.

A tale riguardo, ad esempio, si é sentenziata l'applicabilità in caso di:

- mancato rispetto della normativa sulle distanze da osservarsi nell'edificazione fuori dai centri abitanti (Cass. sez. III, 10.06.1997, n. 5514);
- occupazione senza le prescritte autorizzazioni con veicoli di un'area sottoposta a vincolo ambientale (Cass. pen., sez. III, 23.04.1994, n. 4707);
- modificazione ambientale ex legge 431/85 senza interventi edilizi, ma comportante mutamento dell'assetto territoriale (Cass. pen., sez. III, 23.04.1994, n. 4707);
- opere di trasformazione del territorio in violazione del parametro di legalità urbanistica ed edilizia (Cass. pen., SS.UU., 21.12.1993, n. 11635).

Di contro, la disposizione non é stata ritenuta applicabile nel caso di:

- violazione alle norme sulle costruzioni in conglomerato cementizio (Cass. pen., sez. III, 14.07.1997, n. 6883);
- lavori di spianatura e simili del terreno, ai fini agricoli (Cass. pen., sez. III, 23.04.1994, n. 4722);
- collocazione di un cartellone pubblicitario (Cass. pen., sez. III, 05.04.1990, n. 5186);
- nonché in capo ad amministratori o dirigenti comunali, nel caso di irregolarità nel rilascio della concessione (Cass. pen., sez. III, 01.07.1989, n. 9000 – sez. III, 11.05.1989, n. 7079 – sez. III, 30.01.1989, n. 1255).

CENNI SULL'INOSSERVANZA.

La condotta può concretizzarsi in un'azione o un'omissione: o il configurarsi un *aliud agere* rispetto ai precetti dell'ordinamento giuridico, o il non agire nel modo determinato e previsto dall'ordinamento.

Nello specifico, la norma contenuta nell'articolo 44, co. 1, lettera *a*), considera la forma negativa della condotta e sanziona le omissioni dei soggetti attivi.

Per completezza, é opportuno ricordare che il nostro ordinamento ammette che alcuni provvedimenti delle autorità amministrative, e fra questi i regolamenti, possano, su espressa disposizione legislativa, introdurre una disciplina derogatoria rispetto alle fonti legislative, con il solo limite del rispetto della riserva di legge oltre che, naturalmente, dei principi costituzionali. A tale proposito, l'art. 14 del T.U. (già art. 41 *quater* della legge 1150/42) prevede che i poteri di deroga previsti da norme di piano regolatore e di regolamento edilizio possono essere esercitati limitatamente ai casi di edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previo nulla osta della Regione e della Sovrintendenza ai monumenti.

Fra le altre possibilità di deroga si possono ricordare, a titolo esemplificativo, le norme contenute nei regolamenti locali inerenti le distanze fra le costruzioni, in deroga a quelle di cui all'art. 873 c.c. Si noti che mentre le norme contenute nel codice civile, dettate a tutela dei reciproci diritti soggettivi dei singoli, possono essere derogate mediante convenzione fra i privati interessati, quelle dei regolamenti comunali, in quanto dirette alla tutela degli interessi generali pubblici, sono inderogabili.

Orbene, anche nel caso di violazione a dette norme a contenuto normativo derogatorio, in materia di edilizia ed urbanistica, troverà applicazione la disposizione in analisi.

L'INOSSERVANZA DI NORME STATALI.

In tema di prescrizioni edilizie, rivestono una particolare importanza le disposizioni introdotte dalla legge 6 agosto 1967 n. 765, ed in particolare:

- art. 41 *quinquies*:
 - a) il volume complessivo costruito di ciascun fabbricato non può superare la misura di metri cubi 1,5 per ogni metro quadrato di area edificabile, per gli edifici situati nei centri abitati come definiti dalla legge 765/67, o di metro cubi 0,03 per metro quadrato di area edificabile, fuori dai centri abitati;
 - b) gli edifici non possono essere costruiti con più di tre piani;
 - c) l'altezza degli edifici non può essere superiore alla larghezza degli spazi pubblici o privati su cui esso prospetta e la distanza degli edifici vicini non può essere inferiore all'altezza di ciascun fronte dell'edificio da costruire;
 - d) le superfici coperte degli edifici e dei complessi produttivi non possono superare un decimo dell'area di proprietà;
 - e) nel caso di agglomerato urbano di carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale ed in tutti i centri abitati definiti ai sensi dell'art. 17 della legge 765/67,

sono consentite esclusivamente opere di consolidamento o restauro, senza alterazione di volumi.

Per i Comuni dotati, invece, di strumento urbanistico, le zone in cui fossero consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero altezze superiori a m. 25, non possono realizzarsi edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, salvo specifica preventiva approvazione di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata.

- articolo 41 *sexies*:
 - a) standard urbanistico generale in materia di parcheggi, prevedendo un rapporto pari a mq. 1 per ogni 20 mc. di nuova costruzione. La materia è stata sensibilmente innovata dalla legge 24 marzo 1989, n. 122 che all'art. 2, co. II, ha modificato lo standard prevedendo un rapporto di mq. 1 di spazio per parcheggio ogni 10 mc. di nuova costruzione, mentre all'art. 9 prevede che i proprietari di immobili possano realizzare parcheggi da destinare a pertinenze delle unità immobiliare, anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti, con il solo rispetto di eventuali vincoli paesaggistici, ambientali, idrogeologici ed antisismici.
- L'art. 41 – *septies*, infine, prescrive, fuori dai centri abitati, l'osservanza nell'edificazione, delle distanze minime a protezione del nastro stradale, misurate a partire dal ciglio della strada. (La disposizione va oggi coordinata con i disposti di cui agli articoli 16, 17, 18 e 19 del Nuovo Codice della strada, approvato con d. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e dei relativi articoli del regolamento per l'esecuzione d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495).

In argomento: *“Il mancato rispetto della normativa in materia di distanze da osservarsi, nell'edificazione fuori del perimetro dei centri abitati, a protezione dei nastri stradali (normativa la cui necessità – anche per l'ordinato assetto del territorio - è fissata dall'art. 41 septies comma 1 della l. urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150) è sanzionabile ai sensi dell'art. 20 lett. a) l. 28 febbraio 1985 n. 47, poiché l'oggetto della tutela penale apprestata da tutto l'art. 20 cit. si estende alla complessiva disciplina degli usi del territorio in senso sociale, economico e culturale, nonché alle relazioni che devono instaurarsi tra gli elementi del territorio medesimo e non soltanto nell'abitato. Infatti, l'art. 20 lett. a) è norma penale in bianco, per cui il precetto viene fatto rinvio a dati prescrittivi tecnici e provvedimentali di fonte extrapenale, e non può non riconoscersi alle prescrizioni di dettaglio che riguardano le distanze in oggetto (in attuazione del principio generale fissato appunto dal comma 1 dell'art. 41 septies l. n. 1150/42) efficacia integrativa della disciplina per il controllo dell'attività urbanistica ed edilizia, sia pure nell'essenziale prospettiva di assicurare la sicurezza della circolazione stradale e la prevenzione da pregiudizi a persone e cose. (Fattispecie relativa a rigetto di ricorso avverso sentenza di condanna per muro di recinzione realizzato a distanza di metri 1,50 da una strada provinciale)”. (Cass. pen., sez. III, 8 aprile 1997, n. 5514).*

La mancata esposizione del cartello edilizio.

L'art. 27, co. 4 del T.U., prevede l'obbligo per la polizia giudiziaria di dare notizia all'A.G., al Presidente della Giunta regionale ed al Comune nel caso in cui, nei luoghi ove vengono realizzate le opere, non sia esibito il permesso di costruire ovvero non sia stato apposto il prescritto cartello.

Alla luce di tale disposizione (in precedenza contenuta nell'articolo 4, co. 4 della legge 47/1985), in un primo tempo la Suprema Corte aveva sposato l'orientamento di ritenere la natura di esclusiva norma procedurale, la cui inosservanza costituisce mero indizio di eventuale violazione di altre norme di legge, regolamento o dell'atto di concessione e che, pertanto, la sua eventuale violazione comportasse il solo obbligo, per gli ufficiale ed agenti di p.g., di riferire alle autorità competenti (Sez. III, 23.12.1987, n. 13086) con l'eventuale comminatoria delle sanzioni amministrativa del regolamento comunale. (Sez. III, 10.02.1992, n. 11).

Di seguito, però, veniva ritenuta tale inosservanza sanzionabile ai sensi dell'art. 20, co. 1, lett. a) legge 47/85 (oggi art. 44, co. 1, lett. a) del T.U.), a condizione che il precetto fosse

espressamente contenuto nel regolamento comunale ovvero nella concessione edilizia, essendo l'articolo stesso da considerarsi norma penale in bianco. (Sez. III, 10.07.1990, n. 10161 – 05.10.1994, n. 10435).

A tale riguardo: *“L'art. 4, comma IV, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 prevede due obblighi a carico di coloro che costruiscono: la tenuta in cantiere della concessione edilizia e l'esposizione di un cartello contenente gli estremi della concessione e gli autori dell'attività costruttiva. La violazione di tali obblighi é penalmente sanzionata a norma dell'art. 20, co. I, lett. a), della detta legge, ma solo a condizione che gli stessi siano espressamente previsti dai regolamenti edilizi o dalla concessione”*. (Cass. Pen. SS.UU. 14.07.1992, n. 7978).

“La violazione dell'obbligo di esposizione, sul luogo di una costruzione, del cartello indicante gli estremi della concessione edilizia integra il reato di cui all'art. 20 lett. a) l. 28 febbraio 1985, n. 47, qualora il regolamento edilizio o la concessione la prevedano espressamente. (Nella specie, relativa a rigetto di ricorso del p.m. avverso la sentenza di assoluzione, il pretore aveva osservato che mancava la prova della contestata violazione non avendo l'accusa prodotto in atti la concessione edilizia di cui si assumeva violata la prescrizione relativa alla mancata esposizione)”. (Cass. pen., sez. III, 28 aprile 1994).

L'INOSSERVANZA DI NORME REGIONALI.

Stranamente, la disposizione in analisi non prende esplicitamente in considerazione l'ipotesi di inosservanza delle normative regionali, mente rende penalmente perseguibili anche le violazioni ai regolamenti comunali ed alle norme degli strumenti urbanistici. Ciò ha fatto sì che, in molti casi, le sanzioni amministrative contenute nelle leggi regionali si siano venute a trovare in condizioni di concorso o conflitto rispetto al citato art. 44, co. 1, lett. a), con difficoltà applicative non sempre facilmente risolvibili ex art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

La giurisprudenza penale di legittimità ha, però, tendenzialmente ritenuto configurarsi l'ipotesi di reato di cui all'art. 20, lett. a) legge 47/85 (oggi 44 T.U.), anche nelle ipotesi di violazione delle leggi regionali, evidenziando che le stesse costituiscono integrazione o modifica delle norme per il controllo dell'attività urbanistica ed edilizia.

Infatti: *“Le leggi regionali integrano o modificano la disciplina urbanistico - edilizia e la loro violazione trova sanzione nella previsione dell'art. 20 lett. a) legge n. 47 del 1985”*. (Cass. pen., sez. III, 3 marzo 1994).

“Le leggi regionali integrano o modificano la disciplina urbanistico - edilizia e la loro violazione trova sanzione nella previsione dell'art. 20 lett. a) legge n. 47 del 1985”. (Cass. pen., sez. III, 7 marzo 1994).

“E' configurabile il reato di cui all'art. 20 lett. a) l. 28 febbraio 1985 n. 47, nell'ipotesi di violazione delle leggi regionali, che costituiscono integrazione o modifica delle norme per il controllo dell'attività urbanistica ed edilizia. Il sequestro preventivo, tra i requisiti che ne postulano la legittima adozione (esclusivamente costituiti dalla corrispondenza tra fattispecie astratta e fattispecie reale, - alla stregua di un controllo sommario - e dalla concretezza ed attualità dell'esigenza di prevenzione), non presuppone anche l'accertamento, sia pure altrettanto sommario, che il fatto di reato possa essere attribuito ad un determinato soggetto, e tampoco che questi ne possa rispondere per il concorso dell'elemento psicologico; tali verifiche possono invero attenere al controllo dei requisiti per l'adozione ed il mantenimento di una misura cautelare personale, requisiti necessariamente estranei alla misura cautelare reale, per la quale non assumono rilevanza, perché un suo collegamento all'indagato ed alla sua colpevolezza precluderebbe il soddisfacimento delle esigenze di prevenzione che la impongono, tutte le volte che un bene, in libera disponibilità di chicchessia, e dunque anche di persona non indagata, sia suscettibile di essere oggetto o strumento per aggravare e protrarre le conseguenze del reato stesso prima che ne sia individuato il possibile autore”. (Cass. pen., sez. III, 5 maggio 1994).

Il sanzionamento dei cambi di destinazione d'uso abusivi.

Il T.U. non fornisce una definizione del cambio di destinazione d'uso.

Si rende, quindi, necessaria una essenziale analisi storica partendo da quella considerazione fondamentale sulla differenza fra “cambio di destinazione d'uso” (o cambio d'uso) e “cambio di destinazione d'uso giuridicamente rilevante” che si pone alla base dell'intera materia specifica, segnando il punto di rottura epistemologico.

Ciò consente, in sostanza, di separare ciò che è rilevante sotto il profilo urbanistico – edilizio da ciò che non lo è, e di dare solo al primo una dignità ed un rilievo giuridici, tenuto conto che la regolamentazione urbanistico – edilizia dei mutamenti d'uso non ha come scopo la normazione delle attività economiche, ma, bensì, delle trasformazioni dell'organizzazione del territorio che, inevitabilmente, si riverberano poi sia sulle attività economiche che su quelle sociali.

La legislazione degli anni '60, ed in particolare la legge 6 agosto 1967, n. 765, il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 e la legge 19 novembre 1968, n. 1187, modificativa dell'art. 7 della legge urbanistica 1150/42, aveva come scopo principale di favorire uno sviluppo equilibrato degli agglomerati urbani, con la garanzia di una dotazione minima di servizi (“standards”) mediante l'individuazione di zone omogenee suddivise fra:

- residenziale;
- industriale o assimilabile;
- commerciale e direzionale.

Di fondamentale importanza, per quanto in trattazione, è il d.m. 1444/68, che amplia di molto il dettato dell'art. 17 della legge 765/67, ed individua all'interno degli insediamenti residenziali: “*destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con la residenza* (negozi, servizi collettivi, studi professionali, ecc.), e fra quelli produttivi: “*industriale ed assimilabile*”, “*commerciale e direzionale*”.

Tale tipizzazione è stata assunta ritualmente in materia urbanistica, sebbene non risulti sistematica ed esaustiva e la sua fondamentale rilevanza si incentra sul fatto che, in riferimento ai suoi contenuti, si è interpretato definitivamente che per cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, si intende quello che implica una variazione degli standards.

Al riguardo: “*Non dà luogo a trasformazione urbanistica - e non richiede, quindi, la concessione edilizia - ogni variante delle modalità di impiego e di utilizzazione dell'immobile che non comporti trasformazione dello stesso dall'una all'altra delle categorie urbanistiche. Ne consegue che il mutamento della destinazione in uso omogeneo è sottratto a concessione edilizia*”. (Cass. pen. sez. III, 31.03.1983, n. 2792).

L'analisi non può, in ogni caso, prescindere dall'esame degli strumenti urbanistici comunali che, tendenzialmente, si sono discostati dalla normativa statale articolando le destinazioni d'uso in modo più dettagliato, e non sempre del tutto pertinente.

Gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza in tema di mutamento di destinazione d'uso degli immobili e del relativo regime sanzionatorio.

In un primo momento la dottrina e la giurisprudenza furono divise circa la rilevanza del cambiamento di destinazione d'uso e, in caso di abuso, del relativo sanzionamento. Infatti, mentre la Cassazione penale ebbe a ritenere che, quando tale operazione comportasse una traslazione in diversa categoria fra quelle individuate dal d.m. 1444/68, si venisse a configurare l'ipotesi prevista e punita penalmente dall'articolo 17, co. 1, lett. a) della legge 10/1977 “Bucalossi” (oggi art. 44 del T.U.), il Consiglio di Stato ritenne che la trasformazione soggetta a concessione poteva riguardare i soli casi di interventi con opere.

Il contrasto fra la magistratura amministrativa e quella penale verteva, in particolare, sull'interpretazione dell'articolo 1 della legge 10/1977 e dell'articolo 7 della legge urbanistica 1150/1942 (come modificato dalla legge 1187/1968).

Per la magistratura amministrativa l'oggetto della disciplina urbanistico – edilizia sono le “trasformazioni edilizie”, mentre la magistratura penale lo individua ampliandolo anche alle “trasformazioni urbanistiche”.

Parrebbe, però, sfuggire alla magistratura amministrativa che l'articolo 7, punto b) della 1150, venne sensibilmente innovato dall'articolo 1 della citata legge 1187, con la sostituzione della frase "i vincoli e i caratteri da osservare nell'edificazione", con "i vincoli ed i caratteri da osservare in ciascuna zona", eliminando, quindi, il riferimento all'attività edificatoria e, di conseguenza, ampliando la disciplina a tutti gli aspetti urbanistici, con un coerente collegamento con il d.m. 1444.

Occorre, anche, mettere in rilievo l'impostazione della Suprema Corte che, nell'esaminare i cambi funzionali (senza opere), prese in considerazione solo quelli che modificano "l'organizzazione dei servizi predisposti", ovvero, di fatto, quelli che incidono sugli standards urbanistici ex d.m. 1444, a condizione che detti cambi risultassero stabili e non precari, ed evidenziando la profonda differenza fra l'espressione "cambio d'uso" e quella tecnica "cambio di destinazione d'uso" o, per meglio dire, "cambio di destinazione d'uso giuridicamente rilevante".

A tale proposito: *"A seguito delle modifiche introdotte nella legge urbanistica dalla legge 6 agosto 1967 n. 765 configurava una ipotesi di costruzione senza licenza, ed oggi, per la legge 28 gennaio 1977 n. 10 sull'edificabilità dei suoli, costituisce reato di costruzione in totale difformità dalla concessione l'aver vincolato stabilmente la costruzione o il suolo ad un uso diverso da quello previsto nell'atto del Sindaco. **La «destinazione d'uso» della proprietà, menzionata dalle leggi, è cosa diversa dal semplice uso di essa e dalle modalità d'impiego, rientranti negli ordinari poteri del titolare; si tratta, piuttosto, delle attività che comunque vincolano stabilmente ed in modo univoco una costruzione od un suolo ad un uso determinato, classificabile fra quelli correnti in sede urbanistica. Pertanto, la singola «destinazione d'uso» assume rilevanza sempre e solo in correlazione con la «destinazione di zona» o di una singola area, operata dagli strumenti programmatori..... omissis.....Può aversi modifica della costruzione edilizia, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 agosto 1967 n. 765, o attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale, ai fini di cui all'art. 1 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, sia in virtù di opere murarie od altre di ordine fisico, sia di atti negoziali che comportino una diversa destinazione d'uso. (Nella specie, trattavasi di opera destinata a «residence» in conformità della destinazione turistico - alberghiera della zona, convertita dal titolare - costruttore in condominio. La Suprema Corte ha ritenuto rilevante come modifica illegittima della destinazione d'uso il concorrere della mancata realizzazione dei servizi generali, lasciati al grezzo, e la mancata richiesta di licenza di esercizio alberghiero, con la vendita separata dei singoli appartamenti ad uso abitativo e con l'approvazione di regolamento condominiale). (Cass. pen. Sez. III, 02.10.1981, n., 8499).***

La magistratura amministrativa propendeva, invece, per rimarcare che la concessione e l'autorizzazione dovessero inerire esclusivamente opere edilizie, tenuto conto che la legislazione urbanistica disciplina il solo "*jus aedificandi*" e non, anche, il "*jus utendi*", arrivando, così, all'"epico scontro" del 1982, quando il Consiglio di Stato sentenziò che: *"La trasformazione urbanistica ed edilizia soggetta a concessione ai sensi dell'articolo 1 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 può raffigurarsi solo negli interventi che mutano le caratteristiche percepibili del territorio in modo permanente e irreversibile. Il semplice mutamento di destinazione d'uso di un immobile, quando non è accompagnato dall'esecuzione di opere che incidano sulla struttura dell'immobile, non presenta gli indicati caratteri e non è quindi soggetto a concessione comunale"* (Cons. Stato, sez. IV, 28.07.1982, n. 525), mentre, quasi contemporaneamente, la Suprema Corte, a seguito di sentenze contrastanti della stessa magistratura penale, si pronunciò a sezione unite come segue: *"Il mutamento della destinazione d'uso di un immobile senza l'esecuzione di opere edilizie **integra gli estremi del reato di cui all'art. 17, lettera a), della legge 28 gennaio 1977 n. 10 qualora abbia ad oggetto un manufatto edificato successivamente all'introduzione dell'obbligo di costruire a seguito di licenza, sia realizzato in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici normativi o amministrativi (regolamenti edilizi, atti di concessione, ecc.) e comporti una traslazione non precaria dell'immobile dall'una all'altra delle categorie urbanistiche considerate dalla normativa vigente (uso residenziale, uso agricolo, uso industriale, uso commerciale o direzionale). (Cass. pen. SS. UU. 17.07.1982, n. 7102).***

In materia, la legge 28 febbraio 1985, n. 47, si pronunciò in diverse parti del testo e, in relazione al “condono”, nel suo Capo IV e nella tabella allegata alla legge laddove, al punto 4, ove comparve come abuso l’ipotesi di “opere che abbiano determinato mutamento di destinazione d’uso”. La non felicissima formulazione trovò chiarimento nella circolare del ministero dei LL.PP. 30 luglio 1985, n. 3357 che, al riguardo, precisava: *“Quanto al mutamento della destinazione d’uso, quello preso in considerazione al punto 4 della tabella allegata alla legge é il mutamento accompagnato da opere, che può definirsi strutturale; mentre quello funzionale – cioè senza realizzazione di opere – non forma oggetto di sanatoria”*.

La scelta appare del tutto logica tanto che l’intero capo IV della legge 47 prende in esame, ai fini del “condono”, solo opere edilizie e mai eventuali abusi meramente urbanistici. La ragione é da ricercarsi, come si evince dai lavori parlamentari, nella valutazione dell’orientamento interpretativo prevalente nella giurisprudenza ante legge 47, per la quale sono rilevanti esclusivamente le opere edilizie mentre il mero cambio funzionale non viene considerato abuso.

Questo va letto, ovviamente, anche alla luce dell’articolo 25 della citata legge ed, in particolare, del comma 4, che recita: *“La legge regionale stabilisce, altresì, criteri e modalità cui dovranno attenersi i comuni, all’atto della predisposizione degli strumenti urbanistici, per l’eventuale regolamentazione, in ambiti determinati del loro territorio, delle destinazioni d’uso degli immobili nonché dei casi in cui per la variazione di essa sia richiesta la preventiva autorizzazione del sindaco. La mancanza di tale autorizzazione comporta l’applicazione delle sanzioni di cui all’articolo 10 ed il conguaglio del contributo di concessione se dovuto”*.

Con detta norma cambiò completamente la problematica cambio strutturale/cambio funzionale, risultando finalmente evidente che, in assenza delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici di recepimento della normativa regionale, il cambio funzionale é libero e non

Nel più recente passato, caduto sostanzialmente l’interesse sui cambi funzionali, la giurisprudenza ha spostato la sua attenzione su cosa sia da considerarsi cambio di destinazione d’uso ed a quale titolo amministrativo esso debba essere assoggettato.

Per l’indirizzo giurisprudenziale prevalente, partendo dall’assunto che é demandato alle leggi regionali individuare i titoli amministrativi occorrenti per i differenti cambi, la definizione di “cambio d’uso” é effettuata dagli strumenti urbanistici, non essendo esaustiva la classificazione prevista dall’art. 31 della legge 457/78.

Significativa, al riguardo, le sentenze della Corte Costituzionale, 28.01.1991, n. 73, con la quale venne dichiarata l’illegittimità costituzionale della legge regionale del Veneto, 27 giugno 1985, n. 61, nella parte ove veniva prevista, per il cambio di destinazione d’uso funzionale, una autorizzazione onerosa, ed ancor più quella del 29.12.1993, n. 398, relativa alla L.R. urbanistica piemontese: *“ omissis..... Nell’interpretazione costantemente seguita dalla giurisprudenza amministrativa ed accolta dal giudice rimettente, l’art. 48, primo comma, della legge regionale n. 56 del 1977, esige la concessione comunale per l’esecuzione dei mutamenti di destinazione d’uso relativi ad immobili di volume non inferiore a 700 metri cubi, anche se compiuti senza realizzazione di opere. Tuttavia, successivamente all’adozione della predetta disposizione é intervenuta la legge statale 28 febbraio 1985, n. 47, la quale all’art. 25, ultimo comma, ha stabilito una norma di principio sulla stessa materia contraria e incompatibile con quella oggetto del presente giudizio. Infatti, come ha affermato questa Corte nella sentenza n. 73 del 1991, il ricordato art. 25, ultimo comma, stabilisce un principio fondamentale della materia, secondo il quale deve <ritenersi esclusa dal regime della concessione ogni ipotesi di mutamento di destinazione non connessa con modifiche strutturali dell’immobile>. Pertanto anche in considerazione dell’art. 10, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62 – alla cui stregua <le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali (...) abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse> – l’art. 48, primo comma della legge della Regione Piemonte n. 56 del 1977 deve considerarsi abrogato nella parte in cui richiede la concessione comunale per i mutamenti di destinazione d’uso degli immobili ivi indicati non connessi all’esecuzione di interventi edilizi”*.

In conclusione, sino all'entrata in vigore delle normative regionali, possiamo ritenere che il mutamento di destinazione d'uso costituisca illecito penale quando:

- a) venga realizzato mediante l'esecuzione di lavori che globalmente conferiscano all'organismo edilizio diverse caratteristiche di utilizzazione;
- b) implichi variazione degli standard previsti dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444;
- c) riguardi immobili sottoposti a vincolo o ricadenti in parchi o aree protette.

La citata sentenza della Corte Costituzionale n. 73 del 1991, fornisce importanti indicazioni sulla rilevanza delle leggi regionali in materia di destinazione d'uso, auspicando una netta suddivisione fra le competenze regionali di indirizzo per gli strumenti urbanistici e gli strumenti medesimi che, quali espressione di autonomia dell'ente locale, sono gli unici strumenti atti a regolamentare i cambi d'uso funzionali: *“l'assoggettamento, al controllo dell'amministrazione, del mutamento di destinazione, senza opere edilizie, è subordinato a preventivo apprezzamento di insieme del territorio diretto a verificare se dalla mutata utilizzazione possano effettivamente derivare situazioni di incompatibilità con il tessuto urbanistico....”*. La Corte Costituzionale evidenzia, in sostanza, che la rilevanza del cambio di destinazione d'uso coincide con la possibilità di subordinarlo provvedimento amministrativo e, quindi, *“ciò che costituisce cambio d'uso è definito dagli strumenti urbanistici e che non esiste alcuna norma della legislazione statale che possa limitare questa facoltà”*.

Per quanto più specificatamente riguarda la magistratura amministrativa, essa rimane, sostanzialmente, sulle posizioni consolidate, ed in particolare propende per la rilevanza giuridica dei soli cambi comportanti variazioni degli standards.

Al riguardo: *“Nel sistema delineato dalla legge 28 febbraio 1985 n. 47 (arg. dagli artt. 7, primo comma, 8, primo comma, lett. a), 15, 25 e 26 e dalla tabella allegata), in via generale, il mutamento di destinazione d'uso degli immobili ha rilievo sotto il profilo urbanistico (in particolare ai fini della necessità della concessione o autorizzazione edilizia per realizzarlo e della configurabilità dell'abuso, ove sia attuato senza preventivo assenso comunale) solo se accompagnato da opere edilizie. È tuttavia fatto salvo (vedi art. 25, ultimo comma) il potere delle Amministrazioni comunali di regolare eventualmente, in conformità agli indirizzi fissati nella legislazione regionale, le destinazioni d'uso in ambiti determinati del proprio territorio, stabilendo i casi, a carattere speciale, nei quali per la variazione d'uso si rende necessaria l'autorizzazione preventiva del Sindaco. (Nella specie, è stata esaminata l'applicazione del principio nell'ambito della Regione Veneto, relativamente alle zone agricole, alla stregua delle leggi regionali 5 marzo 1985 n. 24 e 27 giugno 1985 n. 61)”. (Cons. Stato, Sez. V, 18-01-1988, n. 8).*

Ed ancora: *“Il principio generale (confermato dall'articolo 25, ultimo comma, della legge 28 febbraio 1985 n. 47), che il semplice cambio di destinazione di un immobile, attuato senza lavori, non costituisce mutamento urbanistico - edilizio del territorio comunale e non richiede concessione edilizia, non trova applicazione quando le due destinazioni considerate comportino, secondo la normativa urbanistica comunale, un diverso computo della volumetria; in tal caso dovendosi parlare di immutazione del territorio comunale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1 della legge 28 gennaio 1977 n. 10. (Cons. Stato, Sez. V 28-01-1997, n. 77).*

In sostanza, la legislazione definisce una normativa “di minima” che, poi, viene elaborata dagli strumenti urbanistici che, pur non entrando e non potendo entrare in contrasto con essa, la ampliano e la dettagliano.

Esaminata, sommariamente, la normativa statale e la giurisprudenza più significativa possiamo, quindi, tentare di formulare una definizione di cambio di destinazione d'uso rilevante ai fini urbanistico – edilizi come segue: **“qualsiasi passaggio da una destinazione fondamentale ad un'altra e diversa destinazione fondamentale”**, definibile esclusivamente sulla base dei contenuti degli strumenti urbanistici.

Data la definizione si tratta, ora, di fissare dei criteri sui quali basarsi per applicarla efficacemente e, secondo la dottrina, essi possono essere sintetizzati come segue:

- criterio della riconduzione;
- criterio della diversa utilizzazione.

Partendo dall'ovvia considerazione che nessuna normativa, per quanto dettagliata, potrà mai essere esaustiva circa tutte le concrete funzioni che possono essere presenti nell'organismo urbano, si possono applicare due diversi criteri interpretativi: quello "letterale", che non tiene conto della complessità e della trasformazione della realtà, e quello "aperto" che tende ad inquadrare nelle categorie nominate anche i casi concreti, mediante un'opera di riconduzione.

Tale operazione, in particolare, deve essere esplicitata dallo strumento urbanistico e non solo ai fini della rilevanza del passaggio fra una categoria e l'altra ma, eventualmente, per l'onerosità conseguente.

Rimangono, pertanto, esclusi da qualsiasi obbligo i soli passaggi all'interno della stessa destinazione fondamentale.

Fra queste ultime occorre, però, prendere in esame:

- a) passaggio tra una destinazione fondamentale ed una funzione specifica riconducibile alla medesima destinazione fondamentale;
- b) passaggio tra funzioni specifiche ricomprese nella stessa destinazione fondamentale.

Al caso, soccorre il criterio della diversa utilizzazione. Salva specifica e diversa previsione dello strumento urbanistico, tali passaggi sono del tutto ininfluenti sotto il profilo urbanistico, anche se realizzati tramite traslazioni (ossia operazioni consistenti in due o più cambi d'uso che, considerati nell'insieme, non spostano le quantità delle differenti funzioni ma solo la loro collocazione) ovvero tramite passaggi tra pertinenze (che non essendo riconducibili ad una determinata destinazione fondamentale non hanno alcun rilievo).

In definitiva, il cambio di destinazione d'uso rilevante urbanisticamente deve basarsi esclusivamente sulla normativa ed, in particolare, su quella regionale e sugli strumenti urbanistici e, quindi, si può fondatamente sostenere il seguente quadro sanzionatorio:

TIPOLOGIA DEL CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO	NORMA APPLICABILE
Strutturale (con opere)	Art. 44, co. 1, lett. b) T.U.
Strutturale (con opere) in zona sottoposta a vincolo	Art. 44, co. 1, lett. c) T.U.
Funzionale con mutamento degli standards	Art. 44, co. 1, lett. a) T.U.
Funzionale all'interno della medesima categoria	Sanzione amministrativa se prevista dalla normativa regionale o dagli strumenti urbanistici.
Funzionale con mutamento degli standards su edifici o in zone sottoposte a vincolo	Art. 44, co. 1, lett. b) in relazione art. 32, co. 3 T.U.

L'INOSSERVANZA DEL REGOLAMENTO EDILIZIO.

Il regolamento edilizio comunale é uno strumento urbanistico previsto dall'articolo 4 del T.U. che, al comma I prevede che esso debba contenere *contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico - estetiche, igienico - sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi.*

Al proposito:

"I regolamenti edilizi comunali costituiscono strumenti urbanistici, concorrendo ad adeguare la normativa statale alle caratteristiche specifiche del territorio ed ai suoi valori culturali ed ambientali; essi possono imporre perfino vincoli di inedificabilità non derogabili per meglio tutelare i predetti valori". (Cass. pen., 22 giugno 1987).

Da un esame esclusivamente letterale dell'articolo 44, co. 1, lett. a) del T.U., tutte le violazioni in esso contenute parrebbero ivi trovare sanzione. Occorre, però, precisare immediatamente che tale norma, oggi in esame, punisce l'inosservanza delle *"... prescrizioni e modalità esecutive previstenonché dai regolamenti edilizi"*.

In un primo momento, la Suprema Corte si era orientata verso un'applicabilità assai estesa della sanzione penale per violazione al regolamento edilizio: *" L'art. 17 lett. a) l. n. 10 del 1977, sull'edificabilità dei suoli, sanziona penalmente l'inosservanza di norme e prescrizioni stabilite dal*

regolamento edilizio senza distinguere tra norme di controllo dell'attività ai fini urbanistico - edilizi ed altre norme, le cui finalità sono connesse alla tutela di differenti interessi pubblici e privati: pertanto, in mancanza di tale distinzione limitativa, tutte le inosservanze alle prescrizioni dei regolamenti edilizi integrano la summenzionata contravvenzione (nella specie l'imputato aveva ommesso di provvedere alla recinzione del cantiere di lavoro ed apporre la segnalazione prescritta dal regolamento edilizio)". (Cass. pen., 12 luglio 1988).

In un secondo momento, opportunamente, tale applicabilità venne circoscritta, postulando una violazione delle sole norme aventi rilevanza sotto il profilo tecnico – costruttivo: “*non ogni violazione dei regolamenti edilizi assume rilevanza penale, ma soltanto quella che incide in modo determinante sull'assetto urbanistico ed edilizio dell'ambiente*” (Cass. pen., sez. III, 21.11.1989, n. 16104).

Si dovrà, quindi, effettuare una preliminare valutazione ai fini dell'applicazione dei diversi regimi sanzionatori: nel caso di prescrizioni o modalità **esecutive** la sanzione penale ex art. 44, co. 1, lett. a), mentre diversamente si procederà la comminatoria delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal regolamento locale o dalle norme speciali in materia. Ovviamente non potranno mai essere applicate congiuntamente le due sanzioni, in virtù del principio di specialità di cui all'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

VIOLAZIONI AL REGOLAMENTO EDILIZIO COMUNALE		
Il precetto ha carattere di prescrizione o modalità esecutiva ?		
SI	NO	
Art. 44, co. 1, lettera a), T.U. d.P.R. 380/2001	Il precetto trova sanzione	
	in normativa speciale	nel regolamento stesso
	sanzione amministrativa prevista norma speciale	sanzione amministrativa prevista regolamento

L'INOSSERVANZA DEGLI STRUMENTI URBANISTICI.

L'intervento repressivo sulle violazioni edilizie si incentra, in massima parte, sulla mancanza dei titoli legittimanti o sulle difformità dagli stessi ma, specie in considerazione dell'ormai compiuto processo di semplificazione delle procedure di rilascio o di presentazione degli atti, l'attività di controllo richiede una particolare attenzione sulla compatibilità delle opere con gli strumenti urbanistici.

In proposito, rilavano:

- interventi in assenza di permesso ed in contrasto con lo strumento urbanistico;
- interventi con permesso nullo, annullato o decaduto;
- interventi soggetti a titolo diverso dal permesso ma in contrasto con lo strumento urbanistico.

Intervento in assenza del permesso ed in contrasto con lo strumento urbanistico.

L'attuale disciplina legislativa in materia urbanistica opera una netta distinzione tra gli interventi abusivi sotto il profilo formale e quello sostanziale. Su questa base, l'art. 36 del T.U. prevede la possibilità del rilascio di permesso in sanatoria (parere di conformità) previo pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia ed il successivo articolo 45 stabilisce che il rilascio di tale permesso estingue i reati contravvenzionali di cui allo stesso T.U.

Presupposto essenziale per il rilascio del permesso in sanatoria è che l'intervento sia conforme agli strumenti urbanistici generali e di attuazione.

Risulta, quindi, evidente che nel caso di opere in assenza di permesso e che contrastino con lo strumento urbanistico troverà applicazione l'art. 44, co. 1, lett. b) o c) del T.U. senza possibilità per gli interessati di usufruire della sanatoria ex artt. 36 e 45.

Intervento con permesso nullo, annullato o decaduto.

Il permesso di costruire è irrevocabile (per motivazioni di merito) ma annullabile (per motivi di legittimità) sia in sede di amministrativa che giurisdizionale.

Presupposti per esercitare l'annullamento nell'esercizio del potere di autotutela del Comune sono: l'illegittimità del provvedimento e l'interesse pubblico.

Tale potere di annullamento è riconosciuto anche alla Regione.

Principale vizio sostanziale che comporta la nullità del permesso è il contrasto dello stesso con gli strumenti urbanistici, nonché i casi di scuola nei quali il permesso è, di per se stesso, nullo, quali, ad esempio, la mancata sottoscrizione del dirigente incaricato al rilascio.

Partendo dal principio del diritto amministrativo in base al quale gli atti amministrativi sono assistiti dalla presunzione di legittimità, nel caso di lavori eseguiti con permesso successivamente annullato, la condotta non può avere nessun rilievo penale, atteso che l'atto è da considerarsi valido e legittimo al momento del rilascio. Pur operando l'annullamento *ex tunc*, colui che abbia agito nella presunzione di un atto che si riteneva legittimo, dovrà andare esente da rilievi penali ed, a proposito, il Rezzonico ha sostenuto: “...*Tanto più se si tiene conto che, non avviando per tempo i lavori l'interessato potrebbe incorrere nella decadenza della concessione*”.

L'articolo 38 del T.U. prevede che, in caso di annullamento del permesso, qualora non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, il comune irroghi la sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'agenzia del territorio. Il pagamento di detta sanzione produce gli effetti sananti previsti dall'articolo 36.

A parere di chi scrive, però, nel caso di specie occorrerà verificare il grado di inconsapevolezza del beneficiario dell'atto ed, in particolare, la sua estraneità o meno al rilascio del titolo contro norma, ai fini di una eventuale responsabilità non solo in ordine al reato urbanistico ma, anche, ad ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione.

Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, sarà, in ogni caso, applicabile l'eventuale sanzione di cui alla lettera a), laddove la condotta evidenzii il contrasto macroscopico con la norme e prescrizioni contenute in leggi, regolamenti o strumenti urbanistici.

In proposito: “*La presunzione di legittimità degli atti amministrativi e l'esigenza di certezza e salvezza dei rapporti giuridici che da essi derivano esclude la sussistenza dell'elemento psicologico della contravvenzione prevista e punita dall'art. 20, lett. a), qualora la violazione della norma urbanistica, derivante dagli strumenti urbanistici, non sia grossolana o macroscopica*”. (Cass. pen., sez. III, 28 novembre 1997, n. 2906).

Evidentemente, eventuali lavori che si protraessero dopo l'annullamento del permesso di costruire sarebbero da ritenersi abusivi ed in violazione all'art. 44, co. 1, lett. b) o c) del T.U.

Interventi soggetti a titolo diverso dal permesso di costruire ma in contrasto con lo strumento urbanistico.

Nel caso di opere soggette a d.i.a. contrastanti con gli strumenti urbanistici, si può, in linea di massima, fare rimando a quanto esposto in tema di permesso di costruire con l'ovvia differenza del diverso regime sanzionatorio ad esse applicabile.

In particolare, l'art. 37, co 4, del T.U., prevede che la d.i.a. in sanatoria sia subordinata al pagamento di una somma determinata dal Comune in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'agenzia del territorio, nel limite fra €516 e 5.164.

Un discorso più complesso, invece, riguarda eventuali lavori realizzati a seguito di presentazione di d.i.a. ma che risultino poi in contrasto con lo strumento urbanistico. In tal caso, occorrerà valutare attentamente sia il progetto presentato che la dichiarazione del professionista, per verificare eventuali mendacità degli stessi, il che comporterebbe le note conseguenze penali, amministrative e disciplinari.

La coltivazione abusiva di cave.

L'articolo 2 del r.d. 29 luglio 1927, n. 1443, definì la lavorazione delle cave come la coltivazione:

- a) delle torbe;
- b) dei materiali per costruzioni edilizie, stradali ed idrauliche;
- c) delle terre coloranti, delle farine fossili, del quarzo e delle sabbie silicee, delle pietre molari, delle pietre coti;
- d) degli altri materiali industrialmente utilizzabili ai termini non compresi nella ricerca e coltivazione di miniere.

Il successivo articolo 44 sancì il principio in base al quale le cave e torbiere erano lasciate nella disponibilità del proprietario del suolo, salva la facoltà dello Stato di darle in concessione a terzi nel caso di inerzia del proprietario medesimo.

Con l'articolo 50 del celeberrimo d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, venne trasferita alle regioni la competenza amministrativa in materia, principio ribadito dall'articolo 10 della legge 18 maggio 1989, n. 183, in base al quale le regioni, ove occorra d'intesa tra loro, esercitano le funzioni ad esse trasferite e delegate, ivi comprese quelle di gestione delle risorse d'acqua e di terra, assumendo, tra l'altro, ogni iniziativa ritenuta necessaria in materia di conservazione e difesa del territorio. Di seguito, con il d.l. 11 giugno 1998, n. 180 (convertito in legge 3 agosto 1998, n. 267), venne modificato l'articolo 45 del r.d. 29 luglio 1927, n. 1443, con la previsione che quando dalla coltivazione delle cave e torbiere possa derivare grave pericolo di dissesto idrogeologico, il presidente della giunta regionale può emettere specifiche ordinanze per la messa in sicurezza. In caso di inottemperanza, la giunta regionale dispone la revoca dell'autorizzazione ovvero della concessione qualora la cava faccia parte del patrimonio indisponibile della regionale.

Dal quadro normativo richiamato e dalla produzione legislativa regionale, si può oggi sostenere che l'attività di cava o torbiera è assoggettata a concessione "mineraria" nel solo caso in cui la regione l'abbia inserita nel suo patrimonio indisponibile, mentre è sottoposta a mera autorizzazione in tutti gli altri casi.

È fuor di dubbio, invece, che tale attività non ricada nell'obbligo di permesso di costruire (già concessione edilizia) e, quindi, che eventuali coltivazioni abusive non possano trovare sanzione nell'articolo 44, co. 1, lett. b) (già art. 20, co. 1, lett. b) della legge 47/1985).

È altrettanto evidente, però, che nell'eventualità sopra esposta, ben potrà trovare applicazione l'ipotesi contravvenzionale di cui alla lettera a), quando tale attività si configuri come violazione delle norme e prescrizioni degli strumenti urbanistici ed, in particolare, venga svolta in zone non consentite.

Al riguardo:

"Per l'apertura e la coltivazione di una cava non è richiesta la concessione edilizia del sindaco sicché non è configurabile il reato di cui all'art. 20 comma 1 lett. b) l. 28 febbraio 1985 n. 47; ciò in considerazione del fatto che in materia di cave e torbiere l'autorità comunale non ha potere di controllo, né sotto forma di autorizzazione, né di concessione, perché l'attività urbanistica è strettamente correlata agli insediamenti sul territorio e, per quanto questi possano diversificarsi, è certo che non è tale una attività estrattiva. Pertanto, il reinterro di una cava di pozzolana dismessa nemmeno è soggetto ad assenso del sindaco; ciò del resto risulta dal d.l. 25 maggio 1996 n. 285, che, all'art. 9 comma 7, tra gli interventi subordinati alla sola denuncia di inizio dell'attività prevede, alla lett. b), le "opere di demolizione, reinterri e scavi, che non riguardino la coltivazione di cave e torbiere", perché quando reinterri e scavi concernono tale materia sono regolati dal d.P.R. 9 aprile 1959 n. 128, dettante norme di polizia delle miniere e delle cave". (Cass. pen., sez. III, 1 luglio 1996, n. 2864).

"Per l'apertura e la coltivazione di una cava non è richiesta la concessione edilizia del sindaco; ne consegue che in materia non è configurabile il reato di cui all'art. 20 comma 1 lett. b) l. 28 febbraio 1985 n. 47, ferma restando la configurabilità della contravvenzione di cui alla lett. a) del citato art. 20 comma 1 ove ne ricorrano i presupposti". (Cass. pen., sez. III, 1 dicembre 1995).

"L'esercizio di una cava in area non destinata dal piano regolatore comunale a tale attività configura il reato di cui all'art. 20, lett. a), l. 28 febbraio 1985 n. 47, anche se l'esercente abbia

prodotto autodenuncia e si tratti di cava preesistente. E', infatti, sempre necessaria l'autorizzazione espressa della Regione in quanto l'attività di cava può esplicarsi solo in conformità al piano regolatore delle attività estrattive, recepito nei piani regolatori comunali, e secondo le destinazioni espressamente previste che impongono veri e propri vincoli urbanistici". (Cass. pen., sez. III, 4 luglio 1995, n. 9250).

"Quando la legislazione regionale disciplina l'attività di cava inquadrandola anche nella disciplina urbanistica e conferendo al comune interessato il potere di emanare appositi atti, la mancanza di questi ultimi é sufficiente ad integrare la contravvenzione di cui all'art. 20 lett. a) legge n. 47 del 1985; invero, la norma regionale e i correlativi strumenti urbanistici comunali integrano il precetto della predetta norma penale in bianco, avente funzione complessiva urbanistica e non solo edilizia in senso stretto". (Cass. pen., sez. III, 31 gennaio 1995, n. 1018).

"Quando la legislazione regionale disciplina l'attività di cava inquadrandola anche nella disciplina urbanistica e nella pianificazione complessiva dell'assetto urbanistico territoriale conferendo al comune interessato il potere di emanare appositi atti (es. attestato di conformità agli strumenti urbanistici, approvazione studio di fattibilità, approvazione piani di recupero) la mancanza di tali atti é sufficiente ad integrare la più lieve contravvenzione di cui all'art. 20 lett. a), della l. 28 febbraio 1985 n. 47, in quanto la norma regionale ed i correlati strumenti urbanistici comunali integrano il precetto della predetta norma penale in bianco, avente funzione complessiva urbanistica e non solo edilizia in senso stretto". (Cass. pen., sez. III, 16 novembre 1994).

"Integra il reato di cui all'art. 20 lett. a) l. 28 febbraio 1985 n. 47 l'attività di cava esercitata in zona ove le prescrizioni del piano regolatore generale non consentono detta utilizzazione del territorio, soprattutto a salvaguardia di interessi ambientali e paesistici; il reato invero, non viene fatto derivare dal difetto di concessione edilizia, il cui rilascio non é richiesto per detta attività, ma dalla violazione del prg, comportando l'attività di cava una trasformazione urbanistica del territorio oggetto di accertamento di compatibilità territoriale da parte della regione, alla quale sono affidate competenze sovracomunali in materia urbanistica e competenze in materia di sfruttamento dei giacimenti di cava, oggetto di autonoma normativa". (Cass. pen., 1 settembre 1992).

"É ipotizzabile il reato previsto dall'art. 20, lett. a), l. 28 febbraio 1985, n. 47 qualora la coltivazione di una cava sia stata svolta in zona ove la predetta attività non sia consentita dalle norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale; difatti, il reato di cui all'art. 20, lett. a) cit. rimane integrato non solo dalle violazioni dei regolamenti edilizi nonché delle modalità esecutive e delle prescrizioni delle concessioni edilizie, ma anche dalle violazioni delle norme degli strumenti urbanistici, ivi comprese quelle che prevedono la destinazione urbanistica delle varie zone di piano regolatore (nella specie, la coltivazione della cava veniva esercitata in zona con destinazione agricola)". (Cass. pen., sez. III, 11 ottobre 1991).

È appena il caso di evidenziare che nel caso di coltivazione abusiva di cava in zone sottoposte a vincolo paesaggistico – ambientale, ai sensi del d. Lgs. 42/2004 (già legge "Galasso"), ben potranno trovare applicazione le seguenti sanzioni:

articolo 44, co. 1, lett. c), T.U. edilizia;

articolo 734 codice penale.

"In materia di esercizio di cave in zone sottoposte a vincolo ai sensi della l. 8 agosto 1985, n. 431, il fatto che la cava sia in attività da lungo tempo (nel caso di specie dal 1961) non é sufficiente ad escludere di per sé la sussistenza delle ipotesi delittuose previste dall'art. 1-sexies della legge e dall'art. 734 c.p. sul presupposto della già compiuta modificazione dell'ambiente, ma é necessario verificare in ogni caso se l'attività é stata legittimamente iniziata (essendo comunque necessaria l'autorizzazione prevista dall'art. 7 l. 29 giugno 1939 n. 1497 come regolata dalla l. n. 431/85), se siano state rispettate le prescrizioni della normativa regionale, se si sia già verificata in fatto una irreversibile compromissione dei valori paesaggistici, se la prosecuzione dell'attività estrattiva sia suscettibile, in astratto, di ulteriore pregiudizio al bene vincolato. (Affermando il principio di cui in massima la Corte, rigettando il ricorso avverso il provvedimento di rigetto della richiesta di revoca del sequestro preventivo, ha affermato che dalla configurabilità del reato deriva

la possibilità di disporre legittimamente la misura cautelare reale e la insindacabilità del provvedimento sotto il profilo della inesistenza del "fumus commissi delicti)". (Cass. pen., sez. III, 16 aprile 1996).

“L’attività di cava, che si svolge in assenza di autorizzazione paesaggistica, consente al magistrato penale l’accertamento circa l’alterazione del paesaggio, ai sensi dell’art. 734 c.p., e la contestazione del concorrente reato di cui all’art. 20 lett. a) l. 28 febbraio 1985 n. 47”. (Cass. pen., sez. III, 1 giugno 1994).

“L’attività di apertura e coltivazione di cave, comportando una oggettiva e spesso rilevante trasformazione morfologica del territorio rientra a pieno titolo nella disciplina urbanistica, ed è sottoposta al preventivo assenso del comune nella forma della concessione, la cui mancanza è sanzionata penalmente ai sensi dell’art. 20 lett. b) della legge n. 47 del 1985 e, se l’area è sottoposta a vincoli ambientali, ai sensi dell’art. 20 lett. c) della stessa legge”. (Cass. pen., sez. III, 15 gennaio 1993).

L’INOSSERVANZA DEL TITOLO LEGITTIMANTE.

Il permesso di costruire, così come gli altri titoli legittimanti le attività, è un titolo reale che deve sempre essere rilasciato allorché non contrasti con la normativa statale e regionale, con il regolamento edilizio e, soprattutto, con gli strumenti urbanistici.

Ciò non di meno, proprio in applicazione alla normativa sopra richiamata, la pubblica amministrazione è facoltizzata (ed in alcuni casi obbligata), a condizionare l’attività al rispetto di prescrizioni imposte sia sotto il profilo tecnico – esecutivo, sia, in senso più ampio, per l’osservanza di aspetti formali o accessori all’attività edificatoria.

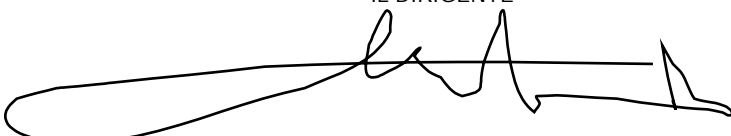
Così come per il regolamento edilizio, sarà proprio la rilevanza della valenza tecnico – esecutiva o meno della prescrizione a differenziarne il sanzionamento: penale in caso affermativo (art. 44, co. 1, lett. a), amministrativo nelle altre ipotesi (regolamento edilizio o normativa speciale).

In proposito:

“Il reato di cui all’art. 20 comma 1 lett. a) l. 28 febbraio 1985, n. 47, è configurabile nel caso di realizzazione di opere di trasformazione del territorio in violazione del parametro di legalità urbanistica ed edilizia, costituito dalle prescrizioni della concessione edilizia, richiamata dalla norma penale ad integrazione descrittiva della fattispecie penale, nonché dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi, ed - in quanto applicabili - da quelle della stessa legge. (La Cassazione ha escluso che, sussistendo difformità dell’opera edilizia rispetto agli strumenti normativi urbanistici ovvero alle norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale, il giudice penale dovrebbe comunque concludere per la mancanza di illiceità penale nel caso in cui sia stata rilasciata la concessione edilizia, osservando che la concessione non è idonea a definire esaurientemente lo statuto urbanistico ed edilizio dell’opera realizzanda senza rinviare al quadro delle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle rappresentazioni grafiche del progetto approvato, di tal che nella specie non si configura una non consentita disapplicazione da parte del giudice penale dell’atto amministrativo concessorio). (Cass. pen., SS. UU., 12 novembre 1993).

“La previsione di cui all’art. 20 comma 1 lett. a) l. 28 febbraio 1985, n. 47, configura un’ipotesi di norma penale in bianco, atteso che per la determinazione del precetto viene fatto rinvio a dati precetto, infatti, comprende, oltre alle parziali difformità delle opere eseguite, la violazione degli strumenti urbanistici e del regolamento edilizio, l’inosservanza delle prescrizioni della concessione edilizia e l’inosservanza delle modalità esecutive dell’opera risultanti dai suddetti strumenti e dalla concessione edilizia stessa, oltre che dalla legge. (La Cassazione ha rilevato che l’accertamento che il giudice penale è chiamato a compiere con riferimento alla suddetta fattispecie contravvenzionale consiste nel verificare la conformità tra l’ipotesi di fatto, ossia l’opera eseguita od eseguita, e la fattispecie legale, quale risultante dagli elementi extrapenalici indicati in massima). (Cass. pen., SS. UU., 12 novembre 1993).

INOSSERVANZA DELLE PRESCRIZIONI DEL TITOLO LEGITTIMANTE		
Il precetto ha carattere di prescrizione o modalità esecutiva ?		
SI	NO	
Art. 44, co. 1, lettera a), T.U. d.P.R. 380/2001	Il precetto trova sanzione	
	in normativa speciale	regolamento edilizio
	sanzione amministrativa prevista norma speciale	sanzione amministrativa prevista regolamento

SANZIONI	PRESCRIZIONI (esempio)
a) Art. 44 T.U.	a) La costruzione dovrà essere realizzata in conformità al progetto presentato, che viene allegato al presente atto, vistato e bollato in ogni sua tavola;
b) Art. 74 T.U.	b) le opere in cemento armato dovranno essere sottoposte a collaudo, ai sensi dell'art. 67 del T.U. d.P.R. 06.06.2001, n. 380;
c) Art. 44/1 l. a)	c) il proprietario e l'assuntore dei lavori, prima di dare inizio alle opere del presente permesso, dovranno richiedere a questo ufficio gli allineamenti stradali e comunicare: <ul style="list-style-type: none"> • il nominativo delle persone che assumeranno la direzione dei lavori; • i dati dell'impresa addetta all'esecuzione; • la data di inizio; utilizzando l'allegato stampato;
d) Art. 44/1 l. a)	d) quando le murature raggiungeranno il livello del suolo dovrà darsi comunicazione a questo ufficio onde venga disposta la ricognizione degli allineamenti;
e) Reg. Com. COSAP	e) nel caso di opere interessanti l'occupazione di suolo pubblico o di uso pubblico, l'interessato dovrà presentare la relativa domanda in bollo, corredata da planimetria quotata in duplice copia;
f) Codice Strada	f) il cantiere dovrà essere chiuso con assito lungo i lati prospicienti le vie e gli spazi pubblici, segnalato da apposite lanterne a vetri rossi ed in conformità al vigente Codice della strada (in quanto applicabile);
g) Art. 44/1 l. a)	g) all'esterno del cantiere dovrà essere collocata la tabella indicativa in conformità alle norme del regolamento edilizio comunale;
h) Art. 24 e seg. T.U.	h) l'autorizzazione e l'occupazione dei nuovi locali subordinata al rilascio del certificato di agibilità ai sensi degli articoli 24 e seguenti del T.U. d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380;
i) Art. 44/1 l. a)	i) il proprietario, il costruttore delle opere ed il direttore dei lavori, così come qualsiasi committente, sono responsabili di ogni eventuale inosservanza delle leggi, regolamento, norme e convenzioni, nonché della fedele esecuzione del progetto depositato. Le infrazioni sono punite ai sensi dell'art. 44 del T.U., d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.
j) Art. 119 T.U.	j) gli impianti di cui all'art. 107 del T.U., d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 dovranno essere eseguiti a regola d'arte in base al disposto dell'art. 112 del T.U. stesso, precisando che ad ultimazione dei lavori dovranno essere prodotte le relative dichiarazioni di conformità debitamente sottoscritte dagli installatori.
; lì/./.....
	IL DIRIGENTE 

L'inosservanza delle prescrizioni del permesso di costruire: le "varianti".

L'inosservanza delle prescrizioni contenute nel permesso di costruire ha una particolare ricaduta nel caso di varianti al progetto approvato.

In merito l'art. 31 del T.U. prevede che il Comune, accertata l'esecuzione di opere in variazione essenziale, dispone la demolizione, mentre il successivo articolo 32 traccia le linee

“cornice” per le regioni che, con loro provvedimento, sono deputate ad individuare quali siano da ritenersi varianti essenziali.

Completa il quadro l’articolo 22 del T.U. che prevede l’obbligo di presentazione della denuncia di inizio attività nel 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 modificano la destinazione d’uso, e non riguardino edifici sottoposti a vincolo ai sensi del d. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice “Urbani”).

TIPOLOGIA DELLA VARIAZIONE	NORMA APPLICABILE
Variazione essenziale	Art. 44, co. 1, lett. a) T.U.
Variazione essenziale su immobili vincolati o ricadenti in zone vincolate	Art. 44, co. 1, lett. c) T.U.
Variazioni leggere in corso d’opera su immobili vincolati o ricadenti in zone vincolate	Art. 44, co. 1, lett. b) T.U.
Variazioni leggere su immobili non vincolati	Sanzione amministrativa art. 27, co. 1, 22 T.U.

“In materia edilizia, non sono riconducibili alla categoria dell’attività in variante ed alla correlativa disciplina, le opere effettuate nel corso di una ristrutturazione, come, ad esempio, una demolizione e ricostruzione di muri perimetrali con conseguente modifica delle unità immobiliari, nonché di quelle effettuate in violazione delle prescrizioni particolari contenute nella originaria concessione; siffatti interventi, comportando una violazione delle prescrizioni e modalità esecutive della originaria concessione, integrano, per contro, gli estremi del reato di costruzione in parziale difformità ai sensi dell’art. 20 lett. a) l. 28 febbraio 1985 n. 47”. (Cass. pen., sez. III, 18 marzo 1999, n. 5453).

“La fattispecie prevista dalla lettera a) dell’art. 20 l. 28 febbraio 1985 n. 47, nella ipotesi di costruzioni difformi dalla concessione edilizia, deve ritenersi integrata da qualsiasi opera concretamente realizzata in difformità della concessione. Pertanto il reato si consuma con l’esecuzione dell’opera non corrispondente a quelle in progetto, e per integrarlo si rende necessario che un’opera sia stata effettivamente realizzata. Tali caratteri difettano nel caso del mero scavo del terreno, anche in misura minore di quanto previsto, non potendosi ricorrere alla presunzione che detto scavo sia suscettibile di comportare in futuro una difformità dell’intervento urbanistico. (Nella specie la Corte ha escluso il reato de qua nel caso di scavo di m. 1 in luogo di quello previsto di m. 3,50 annullando la sentenza di condanna emessa sulla presunzione che l’opera sarebbe stata realizzata con una emersione fuori terra superiore a quella concessionata)”. (Cass. pen., sez. III, 12 dicembre 1997, n. 3022).

“Non é ravvisabile la contravvenzione prevista dall’art. 20 comma 1 lett. a) l. n. 47 del 1985 in relazione alle l. reg. Sicilia n. 71 del 1978 e n. 37 del 1985 nell’ipotesi di lieve difformità parziale dell’edificio realizzato, rispetto alla concessione amministrativa (nella fattispecie, maggior altezza di centimetri trenta in uno dei piani dell’edificio). (Pret. Catania, 27 ottobre 1997).

L’edificazione sulla base di titolo illegittimo.

L’articolo 29, co. 1 del T.U. (già art. 6 legge 47/1985), il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore sono responsabili della conformità delle opere alla normativa urbanistica ed alle previsioni degli strumenti urbanistici.

I medesimi soggetti, unitamente al direttore dei lavori sono, altresì, responsabili del rispetto delle previsioni contenute nel permesso di costruire e delle relative modalità stabilite dallo stesso.

Si noti che il direttore dei lavori non è, di massima, tenuto al riscontro della conformità dell’edificazione con la normativa urbanistica ma, solo, del rispetto del permesso di costruire e relative prescrizioni. Ciò non di meno, egli può concorrere, al pari di altri soggetti, nella violazione delle normative urbanistiche allorché al concretizzarsi di queste abbia dato un contributo causalmente efficiente (Cass. pen., sez. III, 12 giugno 1996).

Il mancato rispetto dei precetti sopra richiamati comporta, quindi, l'applicazione delle sanzioni contenute nella più volte citata lettera a).

È evidente che, nel caso di specie, il confine fra la mera violazione urbanistica e quella, ben più grave, delle norme codicistiche relative ai delitti contro la pubblica amministrazione è assai sottile. L'esperienza in materia evidenzia che, molto spesso, l'illegittimità dell'atto è sintomatica di un'attività amministrativa al limite della legalità, con la conseguenza, in molti casi, di ipotesi di abuso d'ufficio, interesse privato, truffa (ed in specie la c.d. "truffa edilizia"), quando non di corruzione o concussione.

"Per la conformità sostanziale alle norme urbanistiche, introdotta ed imposta dall'art. 6 l. n. 47 del 1985, le opere eseguite in base ad una concessione edilizia illegittima possono integrare il reato di cui all'art. 20, lett. a), l. cit.; tuttavia, per la presunzione di legittimità degli atti amministrativi e per l'esigenza di certezza e salvezza dei rapporti giuridici che da essi derivano, deve escludersi comunque l'elemento soggettivo della contravvenzione in parola quando la violazione della norma urbanistica, posta da legge, regolamento o strumento urbanistico, non sia grossolana o macroscopica". (Cass. pen., sez. III, 28 novembre 1997, n. 2906).

"Il reato di cui all'art. 20 lett. a, legge n. 47 del 1985 è configurabile in caso di realizzazione di opere di trasformazione del territorio in violazione del parametro di legalità urbanistica ed edilizia, costituito dalle presunzioni della concessione edilizia, richiamata dalla norma penale ad integrazione descrittiva della fattispecie penale, nonché delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e - in quanto applicabili - da quelle della stessa legge". (Cass. pen., SS. UU., 12 novembre 1993).

"Le opere eseguite in base a concessione edilizia illegittima configurano il reato di cui all'art. 20 lett. a) l. 28 febbraio 1985 n. 47, giacché l'art. 6 della citata legge ha introdotto il principio della conformità sostanziale alle norme urbanistiche ed ha imposto un obbligo di vigilanza da parte del costruttore, del committente e del titolare della concessione edilizia; tuttavia detto reato può essere integrato solo qualora la violazione delle relative norme sia grossolana o macroscopica, vigendo la presunzione di legittimità degli atti amministrativi e versando in buona fede il contravventore". (Cass. pen., sez. III, 21 maggio 1993).

"In ossequio al principio di stretta legalità, il giudice penale non può disapplicare la concessione edilizia illegittima, equiparando i relativi lavori a quelli eseguiti in assenza di concessione, puniti dall'art. 20, lett. b), l. n. 47/85; stante il principio della conformità sostanziale delle opere edilizie alle norme urbanistiche delineato dall'art. 6 della predetta legge, i lavori eseguiti sulla base di una concessione edilizia illegittima possono integrare il reato ex art. 20, lett. a), legge citata; per la presunzione di legittimità degli atti amministrativi (nella specie, concessione edilizia) e per l'esigenza di certezza e salvezza dei rapporti giuridici che ne derivano, va escluso l'elemento oggettivo della contravvenzione ex art. 20, lett. a) citato, allorché la violazione della normativa urbanistica - derivante da legge, regolamento o strumento urbanistico - non sia macroscopica; la valutazione della vistosità o meno della violazione - ragguagliata anche alla situazione storica - è rimessa all'apprezzamento adeguatamente motivato del giudice di merito". (Cass. pen., sez. III, 19 ottobre 1992).

"Il giudice penale non può disapplicare la concessione edilizia illegittima ed equiparare i relativi lavori a quelli eseguiti in assenza di concessione ed integranti quindi il reato di cui all'art. 20 lett. b) l. 28 febbraio 1985 n. 47. Tuttavia le opere possono integrare il reato di cui all'art. 20 lett. a) stessa legge, ma deve escludersi l'elemento soggettivo - per la presunzione di legittimità degli atti amministrativi - quando la violazione della norma urbanistica, derivante dalla legge, da regolamento o da strumento urbanistico, non sia macroscopica". (Cass. pen., sez. III, 24 giugno 1992).

"Per il principio di stretta legalità il giudice penale non può disapplicare la concessione edilizia illegittima ed equiparare i relativi lavori a quelli eseguiti in assenza di concessione puniti dall'art. 20, lett. b), l. n. 47/85; tuttavia le opere eseguite in base o una concessione edilizia illegittima possono integrare il reato di cui all'art. 20, lett. a), l. n. 47 citata, qualora la violazione della norma urbanistica, derivante da legge, da regolamento, da strumento urbanistico, sia

macroscopica; la valutazione della vistosità della violazione siccome ragguagliata alla situazione storica, é rimessa all'apprezzamento adeguatamente motivato del giudice di merito". (Cass. pen., sez. III, 24 giugno 1992).

RACCOLTA DI ULTERIORE GIURISPRUDENZA.

"In assenza di una definizione normativa spetta al giudicante stabilire quando le difformità dal progetto assentito dalla p.a. siano tali da ricondursi alla fattispecie più lieve prevista dall'art. 20 lett. a), della l. n. 47 del 1985 che punisce con la sola ammenda le difformità parziali". (Pret. Rieti, 22 gennaio 1998).

"La disposizione di cui alla lett. a) dell'art. 20 l. 28 febbraio 1985 n. 47 prevede soltanto la violazione delle norme, prescrizioni e modalità esecutive della legge suddetta e di quella del 17 agosto 1942 n. 1152, dei regolamenti edilizi, degli strumenti urbanistici e della concessione. In virtù del principio di tassatività della fattispecie penale, non é legittimo ampliare la formula legislativa fino a comprendere in essa provvedimenti di altra natura, disciplinati dall'art. 12 l. 5 novembre 1971 n. 1086 sul conglomerato cementizio armato". (Cass. pen., sez. III, 3 giugno 1997, n. 6883).

"In tema di reati edilizi l'interesse protetto é non soltanto quello formale della realizzazione della costruzione nel rispetto della concessione, ma anche quello della tutela sostanziale del territorio, il cui sviluppo deve avvenire in conformità alle previsioni urbanistiche. La concessione, costituendo un elemento normativo delle fattispecie tipiche di cui all' art. 20 l. 28 febbraio 1985 n. 47, va sottoposta a verifica di legalità da parte dell'autorità giudiziaria, la quale deve accertare che il provvedimento sia conforme al modello legale previsto, anche con riferimento all'osservanza della normativa vigente in materia". (Cass. pen., sez. III, 4 maggio 1998, n. 6671).

"In base all'art. 38 l. 28 febbraio 1985, n. 47, il procedimento deve rimanere sospeso dalla data di presentazione della domanda di sanatoria, accompagnata dall'attestazione di versamento dell'oblazione negli importi stabiliti, non soltanto con riferimento alle ipotesi dei reati di cui all'art. 20 stessa legge, ma anche a quelle fattispecie nelle quali sia configurabile un "intervento edilizio" (l. 23 dicembre 1994, n. 724, art. 39, comma 8) collegabile con uno dei reati di cui alla l. 1 giugno 1939, n. 1089 ovvero al d.l. 27 giugno 1985, n. 312 conv., con modificazioni, nella l. 8 agosto 1985, n. 431. La nozione di "intervento edilizio" non va limitata ai casi di cui all'art. 20 lett. b), c), ma anche a quelli di cui alla lett. a) ed attiene anche ai casi nei quali il reato edilizio - urbanistico non sia stato formalmente contestato". (Cass. pen., sez. III, 19 dicembre 1995).

"L'accertamento che il giudice penale deve effettuare, al fine di ritenere la sussistenza del reato di cui all'art. 20 lett. a) l. n. 47 del 1985, consiste nella verifica di conformità dell'opera a tutti i parametri di legalità di cui viene fatta menzione nel precetto di tali disposizioni, individuabili non solo nella concessione edilizia ma anche nelle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste nella l. n. 47 del 1985, dalla l. n. 1150 del 1942, dai regolamenti edilizi e dagli strumenti urbanistici. Pertanto, l'accertamento attribuito al giudice penale in siffatta materia consiste nel procedere ad esatta e concreta verifica tra opera in corso di esecuzione o realizzata e fattispecie extrapenali, cioè di natura amministrativa; sicché gli strumenti normativi urbanistici, il regolamento edilizio e la concessione edilizia costituiscono l'organico parametro per l'accertamento della liceità o meno dell'opera incriminata". (Cass. pen., sez. III, 12 giugno 1996).

Scheda operativa: violazione art. 44, co. 1, lett. a) T.U.

Accertamento: inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal IV del T.U., dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire;

Modalità di accertamento: *sopralluogo congiunto con tecnici comunali.*



Attività di polizia giudiziaria:

a	verbale di sopralluogo (art. 357, co. II, lett. f, c.p.p.) effettuato dalla P.G.;
b	verbale di rilievi descrittivi e fotografici (con foto in originale, con didascalia) effettuati dalla P.G.;
c	relazione tecnica elaborata dal tecnico comunale, completa di planimetria in duplice copia, sulla quale sarà opportuno evidenziare le opere eseguite in difformità dal permesso;
d	copia del P.R.G., nelle parti interessanti il caso concreto, o delle altre norme tecniche rilevanti (in caso di opere eseguite in contrasto con gli strumenti urbanistici);
e	copia degli eventuali provvedimenti amministrativi adottati (ordinanze di sospensione lavori e di demolizione);
f	informativa sull'esistenza di eventuali procedure di condono in corso (allegare gli atti relativi);
g	identificazione di tutti i responsabili, con verbale di identificazione ed elezione di domicilio (artt. 349 e 161 c.p.p.);



possibile per l'ufficiale di P.G. il sequestro ex art. 321 c.p.p.



**Comunicare, senza ritardo, a:
Procura della Repubblica
Presidente Giunta Regionale
Comune**

Ordinanza sospensione dei lavori



Controllo sull'ottemperanza dell'ordinanza



**eventuale violazione dell'ordinanza
(art. 44, co. 1, lett. b) T.U.)**



Attività di P.G. e comunicazione (come sopra)

Scheda operativa: violazione art. 44, co. 1, lett. a) T.U.

Accertamento: inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal IV del T.U., dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire;

Modalità di accertamento: *sopralluogo in flagranza senza presenza dei tecnici comunali.*



Attività di polizia giudiziaria:

a	verbale di sopralluogo (art. 357, co. II, lett. f, c.p.p.) effettuato dalla P.G.
b	richiesta di intervento dei tecnici comunali o verbale di nomina degli stessi quali "persone idonee" ex art. 348, co. IV C.p.p.;
c	verbale di rilievi descrittivi e fotografici (con foto in originale, con didascalia) effettuati dalla P.G.;
d	relazione tecnica elaborata dal tecnico comunale, completa di planimetria in duplice copia, sulla quale sarà opportuno evidenziare le opere eseguite in difformità dal permesso;
e	copia del P.R.G., nelle parti interessanti il caso concreto, o delle altre norme tecniche rilevanti (in caso di opere eseguite in contrasto con gli strumenti urbanistici);
f	copia degli eventuali provvedimenti amministrativi adottati (ordinanze di sospensione lavori e di demolizione);
g	informativa sull'esistenza di eventuali procedure di condono in corso (allegare gli atti relativi);
h	identificazione di tutti i responsabili, con verbale di identificazione ed elezione di domicilio (artt. 349 e 161 c.p.p.);



possibile per l'ufficiale di P.G. il sequestro ex art. 321 c.p.p.



Comunicare, senza ritardo, a:
Procura della Repubblica
Presidente Giunta Regionale
Comune

Ordinanza sospensione dei lavori



Controllo sull'ottemperanza dell'ordinanza



eventuale violazione dell'ordinanza
(art. 44, co. 1, lett. b) T.U.)



Attività di P.G. e comunicazione (come sopra)

Scheda operativa: violazione art. 44, co. 1, lett. b) T.U.

Accertamento: inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal IV del T.U., dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire;

Modalità di accertamento: *sopralluogo congiunto con tecnici comunali.*



Attività di polizia giudiziaria:

a	verbale di sopralluogo (art. 357, co. II, lett. f, c.p.p.) effettuato dalla P.G.;
b	verbale di rilievi descrittivi e fotografici (con foto in originale, con didascalia) effettuati dalla P.G.;
c	relazione tecnica elaborata dal tecnico comunale, completa di planimetria in duplice copia, sulla quale sarà opportuno evidenziare le opere eseguite in difformità dal permesso;
d	copia del P.R.G., nelle parti interessanti il caso concreto, o delle altre norme tecniche rilevanti (in caso di opere eseguite in contrasto con gli strumenti urbanistici);
e	copia degli eventuali provvedimenti amministrativi adottati (ordinanze di sospensione lavori e di demolizione);
f	informativa sull'esistenza di eventuali procedure di condono in corso (allegare gli atti relativi);
g	identificazione di tutti i responsabili, con verbale di identificazione ed elezione di domicilio (artt. 349 e 161 c.p.p.);



possibile per l'ufficiale di P.G. il sequestro ex art. 321 c.p.p.



**Comunicare, senza ritardo, a:
Procura della Repubblica
Presidente Giunta Regionale
Comune**

Ordinanza sospensione dei lavori



Controllo sull'ottemperanza dell'ordinanza



**eventuale violazione dell'ordinanza
(art. 44, co. 1, lett. b) T.U.)**



Attività di P.G. e comunicazione (come sopra)

Scheda operativa: violazione art. 44, co. 1, lett. b) T.U.

Accertamento: inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal IV del T.U., dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire;

Modalità di accertamento: *sopralluogo in flagranza senza presenza dei tecnici comunali.*



Attività di polizia giudiziaria:

a	verbale di sopralluogo (art. 357, co. II, lett. f, c.p.p.) effettuato dalla P.G.
b	richiesta di intervento dei tecnici comunali o verbale di nomina degli stessi quali "persone idonee" ex art. 348, co. IV C.p.p.;
c	verbale di rilievi descrittivi e fotografici (con foto in originale, con didascalia) effettuati dalla P.G.;
d	relazione tecnica elaborata dal tecnico comunale, completa di planimetria in duplice copia, sulla quale sarà opportuno evidenziare le opere eseguite in difformità dal permesso;
e	copia del P.R.G., nelle parti interessanti il caso concreto, o delle altre norme tecniche rilevanti (in caso di opere eseguite in contrasto con gli strumenti urbanistici);
f	copia degli eventuali provvedimenti amministrativi adottati (ordinanze di sospensione lavori e di demolizione);
g	informativa sull'esistenza di eventuali procedure di condono in corso (allegare gli atti relativi);
h	identificazione di tutti i responsabili, con verbale di identificazione ed elezione di domicilio (artt. 349 e 161 c.p.p.);



possibile per l'ufficiale di P.G. il sequestro ex art. 321 c.p.p.



Comunicare, senza ritardo, a:
Procura della Repubblica
Presidente Giunta Regionale
Comune

Ordinanza sospensione dei lavori



Controllo sull'ottemperanza dell'ordinanza



eventuale violazione dell'ordinanza
(art. 44, co. 1, lett. b) T.U.)



Attività di P.G. e comunicazione (come sopra)

Scheda operativa: violazione art. 44, co. 1, lett. c) T.U.

Accertamento: inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal IV del T.U., dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire;

Modalità di accertamento: *sopralluogo congiunto con tecnici comunali.*



Attività di polizia giudiziaria:

a	verbale di sopralluogo (art. 357, co. II, lett. f, c.p.p.) effettuato dalla P.G.;
b	verbale di rilievi descrittivi e fotografici (con foto in originale, con didascalia) effettuati dalla P.G.;
c	relazione tecnica elaborata dal tecnico comunale, completa di planimetria in duplice copia, sulla quale sarà opportuno evidenziare le opere eseguite in difformità dal permesso;
d	copia del P.R.G., nelle parti interessanti il caso concreto, o delle altre norme tecniche rilevanti (in caso di opere eseguite in contrasto con gli strumenti urbanistici);
e	copia degli eventuali provvedimenti amministrativi adottati (ordinanze di sospensione lavori e di demolizione);
f	informativa sull'esistenza di eventuali procedure di condono in corso (allegare gli atti relativi);
g	identificazione di tutti i responsabili, con verbale di identificazione ed elezione di domicilio (artt. 349 e 161 c.p.p.);



possibile per l'ufficiale di P.G. il sequestro ex art. 321 c.p.p.



Comunicare, senza ritardo, a:
Procura della Repubblica
Presidente Giunta Regionale
~~**Ente competente vincolo**~~
Comune

Ordinanza sospensione dei lavori



Controllo sull'ottemperanza dell'ordinanza



eventuale violazione dell'ordinanza
(art. 44, co. 1, lett. b) T.U.)



Attività di P.G. e comunicazione (come sopra)

Scheda operativa: violazione art. 44, co. 1, lett. c) T.U.

Accertamento: inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal IV del T.U., dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire;

Modalità di accertamento: *sopralluogo in flagranza senza presenza dei tecnici comunali.*



Attività di polizia giudiziaria:

a	verbale di sopralluogo (art. 357, co. II, lett. f, c.p.p.) effettuato dalla P.G.
b	richiesta di intervento dei tecnici comunali o verbale di nomina degli stessi quali "persone idonee" ex art. 348, co. IV C.p.p.;
c	verbale di rilievi descrittivi e fotografici (con foto in originale, con didascalia) effettuati dalla P.G.;
d	relazione tecnica elaborata dal tecnico comunale, completa di planimetria in duplice copia, sulla quale sarà opportuno evidenziare le opere eseguite in difformità dal permesso;
e	copia del P.R.G., nelle parti interessanti il caso concreto, o delle altre norme tecniche rilevanti (in caso di opere eseguite in contrasto con gli strumenti urbanistici);
f	copia degli eventuali provvedimenti amministrativi adottati (ordinanze di sospensione lavori e di demolizione);
g	informativa sull'esistenza di eventuali procedure di condono in corso (allegare gli atti relativi);
h	identificazione di tutti i responsabili, con verbale di identificazione ed elezione di domicilio (artt. 349 e 161 c.p.p.);



possibile per l'ufficiale di P.G. il sequestro ex art. 321 c.p.p.



Comunicare, senza ritardo, a:
Procura della Repubblica
Presidente Giunta Regionale
Ente competente vincolo
Comune

Ordinanza sospensione dei lavori



Controllo sull'ottemperanza dell'ordinanza



eventuale violazione dell'ordinanza
(art. 44, co. 1, lett. b) T.U.)



Attività di P.G. e comunicazione (come sopra)

Da allegare alla Comunicazione di notizia di reato

- a) relazione tecnica con planimetria in duplice copia ed evidenziazione opere difformi;
- b) permesso di costruire (se rilasciato);
- c) copia estratto P.R.G.C. o altre norme tecniche rilevanti;
- d) copia eventuali provvedimenti amministrativi adottati;
- e) informativa su eventuali procedure di condono o sanatoria in corso (allegare atti relativi);
- f) eventuale esposto che abbia dato origine alle indagini.

Scheda operativa: violazione art. 22 T.U.

Accertamento: assenza di denuncia di inizio attività.

Modalità di accertamento:

