



**TECNICA DEL CONTROLLO EDILIZIO, VALUTAZIONE
DEI RISCONTRI E SUCCESSIVI SVILUPPI**

Stefano Maini

Avvocato c/o Avvocatura Comune Modena,
esperto in materia

SESSIONE SPECIALE
POLIZIA EDILIZIA
Giovedì 18 Settembre, mattina

Tecnica del controllo edilizio, valutazione dei riscontri e successivi sviluppi: appunti per la Polizia Municipale/Locale.

Nello svolgimento (auspicabilmente routinario¹) della attività di vigilanza edilizia, gli operatori di Polizia Municipale/Locale costituiscono il terminale intelligente sul territorio sia del Comune – alla cui dirigenza è imposta² la sequela del procedimento sanzionatorio amministrativo (che comprende, come si sa, anche la – a mio sommosso avviso – più efficace delle sanzioni in materia³: la demolizione dell'opera abusivamente realizzata), sia delle Procure della Repubblica⁴ – di cui credo si possa pianamente sostenere essi rappresentino, in fatto, il referente, certo non esclusivo, ma sicuramente di gran lunga prevalente nel contrasto dell'abusivismo edilizio, in particolare nei cantieri privati dei centri urbani.

È noto, infatti, che l'esercizio della attività urbanistico-edilizia è governato da regole che, violate, possono dare luogo sia (soltanto) ad illeciti amministrativi sia ad illeciti penali (con i quali gli illeciti amministrativi *concorrono*).

E, come è parimenti risaputo, gli operatori di Polizia Municipale/Locale posseggono le attribuzioni necessarie e sufficienti per (e perciò hanno l'obbligo di) intervenire a pieno titolo su entrambi i versanti, rivestendo la qualifica sia di operatori di polizia amministrativa^{5 6}, sia⁷ di operatori di polizia giudiziaria^{8 9 10}.

¹ L'art. 27, comma 3, d.P.R. n. 380/2001, di seguito: T.U. edilizia, è ora chiarissimo nell'evidenziare che la attività di vigilanza avvenga non soltanto su segnalazione dei cittadini, ma anche d'ufficio:

Ferma rimanendo l'ipotesi prevista dal precedente comma 2, qualora sia constatata, dai competenti uffici comunali d'ufficio o su denuncia dei cittadini, l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al comma 1, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui ai successivi articoli, da adottare e notificare entro quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori.

² Art. 27, T.U. edilizia

³ Posto che la modestia edittale della sanzioni penali detentive previste per i reati edilizi in senso stretto (art. 44, T.U. edilizia), rende la ipotesi della prescrizione non particolarmente infrequente, con evidente ridimensionamento della efficacia deterrente delle minacciate sanzioni detentive. Si veda, al proposito, Ramacci-Villoni, *infra* cit., alla nota n. 39. Si noti, altresì, che la sanzione, amministrativa, della demolizione può, e deve, essere irrogata, ed eseguita, anche in caso di prescrizione del reato: Cass.pen., sez. III, 5 agosto 2008, n. 32709, in Lexambiente - www.lexambiente.it

⁴ Alle quali la informativa di reato (art. 347, c.p.p.), considerati i rapidissimi tempi di prescrizione dei reati edilizi in senso stretto: art. 44, T.U. edilizia, dovrà pervenire in tempi i più celeri e, salvo casi eccezionali, completa di ogni utile elemento: si veda la Circolare 19 marzo 2007 della Procura della Repubblica di Tivoli, avente ad oggetto: *Indagini in materia di abusivi edilizi. Disposizioni generali*, in Lexambiente - www.lexambiente.it.

⁵ Ai sensi sia del comma 1, sia – come vedremo tra un attimo – del comma 4, dell'art. 13, legge n. 689/1981

⁶ Avendo come immediato (ma certo non esclusivo) referente normativo la disciplina del comma 3 dell'art. 27, cit., che così dispone:

Ferma rimanendo l'ipotesi prevista dal precedente comma 2, qualora sia constatata, dai competenti uffici comunali d'ufficio o su denuncia dei cittadini, l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al comma 1, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui ai successivi articoli, da adottare e notificare entro quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori.

⁷ Ancorchè con competenza limitata al territorio dell'Ente di appartenenza. Quanto alla annosa, e delicata, questione relativa all'eventuale limite (anche "orario", nel senso della riconoscibilità della qualifica soltanto entro i limiti dell'orario di servizio, si è recentemente espressa, in senso favorevole (e perciò per la interpretazione più restrittiva), Cass.civ., sez. II, 3 marzo 2008, n. 5771, in www.piemmenews.it: tale decisione, oggetto di contrapposti giudizi in dottrina, si occupa invero, nello specifico, della potestà sanzionatoria amministrativa (in particolare, relativa all'accertamento di violazioni del c.d.s.), ma – piaccia o non – mi parrebbe non così agevole negare che nella argomentazione della Corte un rilievo non secondario abbiano le considerazioni legate *anche* alla qualifica di polizia giudiziaria degli operatori di Polizia Municipale/Locale.

⁸ Ai sensi degli art. 5, legge n. 65/1986 e 57, c.p.p.

⁹ Avendo come immediato (ma ovviamente non esclusivo) referente normativo sia la disciplina del comma 3 sia quella del successivo comma 4, art. 27 cit., che così dispone:

Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, ove nei luoghi in cui vengono realizzate le opere non sia esibito il permesso di costruire, ovvero non sia apposto il prescritto cartello, ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al competente organo regionale e al dirigente del competente ufficio comunale, il quale verifica entro trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti.

E se come organo di polizia amministrativa essi dovranno fare riferimento, quale Autorità competente alla cura della relativa procedura sanzionatoria, al dirigente comunale cui l'organizzazione dell'Ente abbia affidato la relativa responsabilità (art. 27, comma 4, T.U. edilizia, cit.), come organo di polizia giudiziaria saranno (invece) gerarchicamente e funzionalmente subordinati (soltanto) al Pubblico Ministero (art. 56, comma 1, lettera c), c.p.p.¹¹).

L'esito della attività di controllo edilizio, insomma, potrà portare al riscontro: della completa regolarità dei lavori¹² – ed allora: *nulla quaestio*, oppure di illeciti amministrativi, e/o di illeciti penali – in concorso, come accennato, con gli illeciti amministrativi, con la conseguenza che si dovrà attivare la procedura prevista per la applicazione di sanzioni amministrative e/o penali.

Alla irrogazione delle sanzioni amministrative provvederà il dirigente/responsabile dell'ufficio comunale, mentre le valutazioni in ordine alla sussistenza degli illeciti penali rimangono, ovviamente, demandate *esclusivamente* all'Autorità Giudiziaria Penale.

Se, però, non sussiste obbligo¹³ di informare l'Autorità Giudiziaria nel caso sia riscontrata una infrazione (valutata come) *soltanto* amministrativa, al contrario, proprio perché al dirigente/responsabile dell'ufficio comunale è affidato il compito di vigilare sull'attività edilizia che si svolge nel territorio affidato alle sue cure, l'autorità amministrativa deve essere informata, per adottare i provvedimenti di propria competenza, *anche* della sussistenza di illeciti di carattere penale.

Da qui l'obbligo (art. 27, cit., comma 4¹⁴), per chi abbia accertato un reato e rivesta la qualifica di operatore di Polizia Giudiziaria¹⁵, di: trasmettere immediata comunicazione informativa di reato (art. 347, c.p.p.) al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale competente per territorio, e darne immediata notizia al dirigente/responsabile dell'ufficio comunale competente, e darne immediata notizia al competente organo regionale¹⁶, con la precisazione, forse non inopportuna, che

¹⁰ Si veda, anche con riferimento al prosieguo, l'analisi di Santoloci, M., *Edilizia – vincoli paesaggistici: tecnica di controllo ambientale*, II ed., Laurus Robuffo, 2002, 35 ss. Si potrà anche dare un'occhiata al mio *Manuale di Polizia Edilizia*, Maggioli, 2000, 251 ss. e *passim*

¹¹ *Le funzioni di polizia giudiziaria sono svolte alla dipendenza e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria:*

...
c) *dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria appartenenti agli altri organi cui la legge fa obbligo di compiere indagini a seguito di una notizia di reato.*

¹² Rammento, peraltro, incidentalmente, che esistono numerosissime disposizioni di legge, ulteriori rispetto a quelle urbanistico-edilizie in senso stretto, la cui inosservanza costituisce illecito amministrativo e/o penale, quali, ad es., quelle in materia di: opere in cemento armato ed a struttura metallica, opera in zona sismica, tutela di boschi, foreste e terreni montani, fiumi, laghi, torrenti, beni culturali, beni paesaggistici, aree naturali protette, sicurezza del lavoro, previdenza ed assistenza ...

¹³ Ancorché ciò sia non illecito e forse anche opportuno.

¹⁴ *Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, ove nei luoghi in cui vengono realizzate le opere non sia esibito il permesso di costruire, ovvero non sia apposto il prescritto cartello, ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al competente organo regionale e al dirigente del competente ufficio comunale, il quale verifica entro trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti.*

¹⁵ Si rammenti, però, che tale obbligo, penalmente sanzionato, di denuncia incombe anche su chi abbia la qualifica di pubblico ufficiale, come i tecnici comunali nell'esercizio delle loro funzioni (art. 331, c.p.p.)

¹⁶ Oltre a quelle sopra evidenziate, in alcune ipotesi anche *altre* Autorità devono essere portate a conoscenza del rilevato abuso edilizio. Si veda, in sintesi, la tabella che segue, tratta, con adattamenti, dal mio *Prontuario per la vigilanza edilizia*, IV ed., Maggioli, 2007, 104

Presupposto	Autorità
Tutti i casi di violazione urbanistico-edilizia, rientranti nelle ipotesi di cui all'art. 44, T.U.	<ul style="list-style-type: none"> • PROCURATORE della REPUBBLICA • COMPETENTE ORGANO REGIONALE (se non definito: presidente della Giunta) • DIRIGENTE
Violazione della disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica	<ul style="list-style-type: none"> • UFFICIO TECNICO della REGIONE • PROCURATORE della REPUBBLICA
Cantiere abusivo, oppure con dipendenti dei quali si ipotizza la non regolare posizione contributiva o assicurativa	DIREZIONE PROVINCIALE del LAVORO

i sistemi sanzionatori (penale ed amministrativo) rimangono tra essi del tutto autonomi: le procedure di accertamento e punizione delle infrazioni amministrative e di quelle penali rimangono su piani diversi e distinti, e seguono autonomamente e parallelamente la propria strada.

Ricevuta detta comunicazione, il competente dirigente comunale procederà perciò ad ordinare¹⁷, ai sensi dell'art. 27, comma 3¹⁸, cit., la immediata sospensione dei lavori (sempre, naturalmente, che i lavori non siano già ultimati – e come tali dovranno intendersi quelli completi anche delle rifiniture¹⁹)²⁰ e, di seguito, provvederà alla irrogazione della competente sanzione²¹, che, a seconda dei casi, potrà andare dalla semplice sanzione pecuniaria alla ingiunzione di demolizione e ripristino (che, nel caso di interventi eseguiti in assenza di/in totale difformità o con variazioni essenziali²² da, permesso di costruire o cd. *super-d.i.a.*²³, se inottemperata condurrà automaticamente²⁴, *ex lege*, alla

<p>Ecceденza delle misure prescritte per altezze, distacchi, cubatura o superficie coperta o mancato rispetto delle destinazioni e degli allineamenti indicati negli strumenti urbanistici</p>	<p>DIPARTIMENTO delle ENTRATE – DIREZIONE REGIONALE delle ENTRATE (ex Intendenza di finanza)</p>
<p>Violazione della normativa relativa alle zone sismiche</p>	<p>• UFFICIO TECNICO della REGIONE • PROCURATORE della REPUBBLICA (da parte uff. tecnico Regione)</p>
<p>Violazione normativa antinfortunistica</p>	<p>ASL</p>
<p>Tutti i casi di violazione urbanistico-edilizia dell'art. 27, T.U., quando si tratti di opere di amministrazioni statali (in questo caso l'obbligo è del dirigente/responsabile dell'ufficio)</p>	<p>• PRESIDENTE della GIUNTA REGIONALE • MINISTRO delle INFRASTRUTTURE</p>

¹⁷ E sempre che non si trovi nelle circostanze di cui al qui di seguito riportato comma 2, art. 27 cit., perché, in questo caso, si dovrà procedere *immediatamente* alla demolizione:

Il dirigente o il responsabile, quando accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate, da leggi statali, regionali o da altre norme urbanistiche vigenti o adottate, a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché in tutti i casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi. Qualora si tratti di aree assoggettate alla tutela di cui al R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, o appartenenti ai beni disciplinati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, nonché delle aree di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora d.lgs. n. 42/2004 - n.d.r.), il dirigente provvede alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa comunicazione alle amministrazioni competenti le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa. Per le opere abusivamente realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora articoli 13 e 14 del d.lgs. n. 42/2004 - n.d.r.), o su beni di interesse archeologico, nonché per le opere abusivamente realizzate su immobili soggetti a vincolo o di inedificabilità assoluta in applicazione delle disposizioni del Titolo II del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora Parte Terza del d.lgs. n. 42/2004 - n.d.r.), il Soprintendente, su richiesta della regione, del comune o delle altre autorità preposte alla tutela, ovvero decorso il termine di 180 giorni dall'accertamento dell'illecito, procede alla demolizione, anche avvalendosi delle modalità operative di cui ai commi 55 e 56 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

¹⁸ *Ferma rimanendo l'ipotesi prevista dal precedente comma 2, qualora sia constatata, dai competenti uffici comunali d'ufficio o su denuncia dei cittadini, l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al comma 1, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui ai successivi articoli, da adottare e notificare entro quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori.*

¹⁹ Cass.pen., sez. III, 25 settembre 2001, n. 38136, in Lexambiente - www.lexambiente.it

²⁰ Penalmente sanzionata, in caso di inottemperanza, dall'art. 44, lettera b), seconda parte, T.U edilizia

²¹ Ad altra sede rimando ogni considerazione relativamente alla – a mio sommo avviso: non particolarmente perspicua – disposizione dell'art. 2, comma 341, legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008), che, all'art. 27, comma 3, T.U. edilizia, ha aggiunto, *in fine*, il seguente periodo: «Entro i successivi quindici giorni dalla notifica il dirigente o il responsabile dell'ufficio, su ordinanza del sindaco, può procedere al sequestro del cantiere».

²² Art. 31, T.U. edilizia

²³ Art. 22, comma 3, T.U. edilizia

In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività:

a) *gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);*

b) *gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto*

acquisizione dell'opera abusiva²⁵ al patrimonio del Comune, per la successiva demolizione in danno, demolizione che è *dovuta ed inevitabile*, a meno che il Consiglio Comunale dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici al suo mantenimento e *sempre che* l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali (art. 31, cit., comma 5²⁶)²⁷.

E se è vero che (anche) il Giudice penale – come sopra: nel caso di interventi eseguiti in assenza di/in totale difformità o con variazioni essenziali da, permesso di costruire o cd. *super-d.i.a.*, con la sentenza di condanna²⁸ per il reato di cui all'art. 44, T.U. edilizia, ordina²⁹ la demolizione delle opere stesse, è altresì vero che ciò fa ... *se ancora non sia stata altrimenti eseguita*, e che la demolizione rimane, comunque – ancorché irrogata con provvedimento giurisdizionale³⁰, una sanzione amministrativa, che il dirigente comunale ha il preciso ed inequivoco obbligo³¹, (anche) penalmente sanzionato³², di ordinare e fare eseguire, ad ulteriore riprova della autonomia dei sistemi sanzionatori, penale ed amministrativo^{33 34}.

di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

²⁴ Cass.pen., sez. III, 31 gennaio 2008, n. 4962, in www.ambientediritto.it

²⁵ Oltre che dell'area di sedime, nonché di quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive: art. 31, comma 3, cit.

²⁶ *L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali.*

²⁷ Si noti che anche dopo la avvenuta acquisizione al patrimonio comunale il soggetto condannato per l'abuso edilizio, può procedere alla demolizione, naturalmente previa richiesta al Comune, neo-proprietario, salvo naturalmente, e fino a che non sia adottata la delibera Consiliare di cui alla nota che precede: Cass.pen., sez. III, n. 25117, 19 giugno 2008, in Lexambiente - www.lexambiente.it

²⁸ Anche in sede di patteggiamento: Cass.pen., sez. III, 13 febbraio 2008, n. 6812, in www.ambientediritto.it, ed anche in caso di condanna con decreto penale: Cass.pen., sez. III, 20 giugno 2007, n. 24265, in Lexambiente - www.lexambiente.it

²⁹ Art. 31, T.U. edilizia - *Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali*

...

9. Per le opere abusive di cui al presente articolo, il giudice, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 44, ordina la demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita.

³⁰ Cass.pen., sez. III, 29 luglio 2008, n. 31473, in Lexambiente - www.lexambiente.it, provvedimento che, comunque, è esplicitazione di un potere sanzionatorio autonomo e non residuale rispetto a quello dell'Autorità Amministrativa: Cass.pen., sez. III, 23 maggio 2007, n. 19988, *ibi*

³¹ Si noti che l'omissione da parte dell'Amministrazione della demolizione di un immobile abusivo, ordinata dal giudice penale in sede di condanna, viola l'art. 1, prot. n° 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo - CEDU, 24/05/2007, n. 77606/01, in Lexambiente - www.lexambiente.it

³² Cass.pen., sez. VI, 26 maggio 1999, in www.diritto2000.it, ha ritenuto violato l'art. 328, c.p., dal Sindaco che non aveva tempestivamente dato esecuzione alla sentenza del TAR che aveva annullato la concessione edilizia in forza della quale la costruzione era stata realizzata; mentre Cass.pen., sez. II, 4 febbraio 2004, n. 4296, in www.ambientediritto.it, e sez. VI, 15 febbraio 2001, n. 6192, in Riv. giur. Polizia, 2001, 613, l'una assolvendo e l'altra condannando, pongono in rilievo la rilevanza decisiva dell'elemento soggettivo per la configurazione del reato dell'art. 323, c.p. Si rammenti, altresì, come detto sopra, che la sanzione, amministrativa, della demolizione può, e deve, essere irrogata, ed eseguita, anche in caso di prescrizione del reato: Cass.pen., sez. III, 5 agosto 2008, n. 32709, in Lexambiente - www.lexambiente.it, e comunque anche se il reato non sia stato perseguito (TAR Campania, Napoli, 2 aprile 2007, n. 3042, in www.giustizia-amministrativa.it), senza che si possa eccepire la decadenza e/o prescrizione nemmeno sotto il profilo della procedura amministrativa, perchè i relativi termini non iniziano a decorrere fino a che non sia ripristinata la situazione secondo il diritto (Cons.Stato, sez. IV, 3 maggio 2004, n. 2529, *ibi*)

³³ ... *L'acquisizione gratuita, in via amministrativa, è finalizzata essenzialmente alla demolizione, per cui non si ravvisa alcun contrasto con l'ordine demolitorio impartito dal giudice penale, che persegue lo stesso obiettivo ... - Nella fase di esecuzione dovranno risolversi le questioni riguardanti i rapporti con i provvedimenti concorrenti della pubblica Amministrazione e potrà disporsi la revoca dell'ordine di demolizione (statuizione sanzionatoria giurisdizionale, che, avendo natura amministrativa, non è suscettibile di passare in giudicato) che risulti non compatibile con situazioni di fatto o giuridiche sopravvenute, quali atti amministrativi della competente autorità, che abbia conferito all'immobile altra destinazione o abbia provveduto alla sua sanatoria. - Tale incompatibilità, però, oltre che assoluta, deve essere già esistente ed insanabile e non invece futura e meramente eventuale ...: Cass.pen., sez. III, 23 gennaio 2007, n. 1904,*

Al proposito, ma anche per introdurre qualche cenno teso a fare risaltare il ruolo non di mero “racordo” (denominazione che ammetto essere platealmente impropria³⁵, e che utilizzo semplicemente *ad colorandum*) rispetto al dirigente comunale e/o al Procuratore della Repubblica, che la legge conferisce all'organo di vigilanza, qualche parola credo sia non inopportuno spendere per illustrare un altro snodo, fondamentale, della attività di controllo in cantiere, in cui la procedura amministrativa e quella penale si incontrano senza tra esse interferire, ma anzi, concorrendo, ciascuna nel proprio ambito, alla più adeguata protezione del bene giuridico di riferimento.

Penso al caso in cui, accertati gli estremi di un abuso edilizio con rilevanza (anche) penale, l'organo di polizia giudiziaria, in cantiere, riscontri (o forse, *rectius*: non sia in grado di escludere³⁶) *il pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati, e, per la situazione di urgenza, non sia possibile attendere l'intervento, non soltanto del Giudice ma anche, del Pubblico Ministero.*

Si tratta, come ogni addetto ai lavori ha immediatamente compreso, della situazione specificamente disciplinata dall'art. 321, c.p.p., norma che appronta (anche) *lo strumento*³⁷ a disposizione della Polizia Giudiziaria per dare concreta attuazione all'obbligo, impostoLe dall'art. 55, c.p.p., *di impedire che ... (i reati) ... vengano portati a conseguenze ulteriori*: il sequestro preventivo *di iniziativa* (comma 3-*bis*³⁸, art. 321, cit.)³⁹.

Situazione verificandosi la quale, nel caso che qui strettamente interessa, l'operatore di Polizia Municipale/Locale *dovrà*^{40 41} procedere, appunto, al sequestro preventivo delle opere abusive⁴²,

integrale in www.ambientediritto.it

³⁴ Per i possibili profili anche di responsabilità contabile: Ramacci, L.- Villoni, O., in *Reati ambientali e indagini di Polizia Giudiziaria*, Maggioli, 2005.

³⁵ Si noti che l'atto, ma anche i suoi allegati (fotografie ...), con cui l'organo di polizia dà conto dello stato dei luoghi deve assumere, nel caso – che costituisce statisticamente la norma – in cui sussista il pericolo di dispersione o modificazione delle fonti di prova; vi sia la impossibilità del Pubblico Ministero di intervenire tempestivamente ed il Pubblico Ministero stesso non abbia ancora assunto la direzione delle indagini, un vero e proprio verbale di accertamenti urgenti sullo stato dei luoghi e sulle cose (art. 354, c.p.p.), e come tale atto tendenzialmente irripetibile (Cass.pen., sez.un., 18 dicembre 2006, n. 41281, in Lexambiente - www.lexambiente.it, che, dunque, può entrare in dibattimento (art. 431, c.p.p.) a fondare, eventualmente, gran parte delle argomentazioni dell'accusa.

³⁶ E, se, come noto, la giurisprudenza pacificamente ammette la eseguibilità del sequestro preventivo anche in caso di immobile abusivamente costruito che risulti già ultimato – *qualora*, in concreto, sia ipotizzata la sussistenza delle esigenze cautelari richieste dalla legge per disporlo, ... *atteso che le conseguenze che tale misura tende ad evitare sono ulteriori rispetto alla fattispecie tipica già realizzata: infatti l'esistenza di una costruzione abusiva può aggravare il cd. carico urbanistico e quindi protrarre le conseguenze del reato ...*: Cass.pen., sez. III, 13 giugno 2007, n. 22866, integrale in Lexambiente - www.lexambiente.it, allora verrebbe da chiedersi quanto statisticamente rilevante possa essere il numero dei casi in cui si sia in grado di escludere tassativamente il rischio dell'aggravamento, o della protrazione, delle conseguenze del reato, ovvero quello della agevolazione della commissione di altri reati.

³⁷ Si veda Santoloci, cit., 37

³⁸ *Nel corso delle indagini preliminari, quando non è possibile, per la situazione di urgenza, attendere il provvedimento del giudice, il sequestro è disposto con decreto motivato dal pubblico ministero. Negli stessi casi, prima dell'intervento del pubblico ministero, al sequestro procedono ufficiali di polizia giudiziaria, i quali, nelle quarantotto ore successive, trasmettono il verbale al pubblico ministero del luogo in cui il sequestro è stato eseguito. Questi, se non dispone la restituzione delle cose sequestrate, richiede al giudice la convalida e l'emissione del decreto previsto dal comma 1 entro quarantotto ore dal sequestro, se disposto dallo stesso pubblico ministero, o dalla ricezione del verbale, se il sequestro è stato eseguito di iniziativa dalla polizia giudiziaria.*

³⁹ Seppure, così parrebbe, con più puntuale riferimento ai reati ambientali in senso stretto, sicuramente da sottoscrivere anche con riferimento ad una significativa tipologia di reati edilizi in senso stretto, sono le osservazioni di Ramacci-Villoni, cit., 102, che vedono nel sequestro preventivo *l'unico mezzo veramente efficace a disposizione di chi opera in campo ambientale, perché – a fronte di sanzioni irrisorie ed al conseguente scarsissimo effetto deterrente nei confronti di soggetti economicamente forti – consente l'immediata interruzione della attività illecita ...*

⁴⁰ Si veda Santoloci, cit., *ibi*

⁴¹ Rimane salvo – in ipotesi – il caso, acutamente segnalato da Ramacci-Villoni, cit. 105-106, in cui un affrettato sequestro preventivo, non opportunamente concordato, nel dubbio, con il Pubblico Ministero, potrebbe pregiudicare l'ulteriore utile seguito delle indagini: l'ipotesi, peraltro, parrebbe meglio attagliarsi alla materia dei reati ambientali in senso stretto, piuttosto che ai reati edilizi in senso stretto di cui qui stiamo dicendo.

⁴² Ma anche, se i lavori non siano ancora ultimati (si rammenti la definizione di ultimazione dei lavori illustrata sopra), del cantiere ove le opere si realizzino, e, ancora, anche dei beni che si trovino in una necessaria e duratura correlazione con la commissione del reato di costruzione abusiva, tale da fare ritenere probabile la reiterazione della condotta in caso

ma, configurandosi *anche* la fattispecie dell'art. 27, cit., comma 3⁴³, dovrà dare notizia dell'accertamento dell'illecito *anche* al competente dirigente comunale, che – salvo quanto precisato sopra – ordinerà la immediata sospensione dei lavori.

Irricevibile, perciò, a mio sommesso avviso, appare la posizione⁴⁴ che sostenga che al sequestro preventivo si proceda, tra l'altro, quando ... *non vi sia il tempo di aspettare l'emanazione dell'ordinanza di sospensione dei lavori ... o ... per qualsiasi motivo non sia emanata l'ordinanza di sospensione dei lavori ...*, perché ciò significherebbe – mi pare: con assoluta evidenza – sostenere che quando, invece, l'ordinanza di sospensione dei lavori fosse emanata (in ipotesi, meno che di scuola, anche in tempo reale) non vi sarebbe più motivo (perché non ne esisterebbe più il presupposto) di procedere al sequestro preventivo.

Ancora più chiaramente: seguendo tale – a mio parere: criticabile – impostazione, il sequestro preventivo finirebbe per porsi, in sostanza, né più né meno, che come “supplente”, se non proprio come surrogato, della (intempestiva o definitivamente assente⁴⁵) ordinanza di sospensione dei lavori, e comunque come ad essa alternativo.

Ma⁴⁶ così, almeno a mio modesto parere, non è, e non può essere.

Anzi, se mai fosse configurabile – e non lo è – una “graduatoria” tra i due strumenti cautelari (quello penale e quello amministrativo⁴⁷), non è dubbio che quello che si farebbe “preferire”⁴⁸ sarebbe proprio il sequestro preventivo, e ciò per (almeno) due, ovvî, motivi: il sequestro preventivo può, a differenza dell'ordine di sospensione dei lavori, essere eseguito, ed essere efficace, nella sostanziale immediatezza dell'accertamento dell'abuso, e con esso si è perciò in grado di proteggere da subito, *illico et immediate*, il bene giuridico dal rischio dell'aggravamento, o della protrazione, delle conseguenze del reato, ovvero da quello della agevolazione della commissione di altri reati; e, ancora, il sequestro, tramite la apposizione dei sigilli⁴⁹, ha efficacia *erga omnes*, mentre l'ordine di sospensione dei lavori è efficace soltanto nei confronti di coloro al quale viene notificato (e dal momento in cui viene notificato), ovvero di coloro che comunque siano consapevoli (*rectius*: si provi siano consapevoli, e dal momento in cui si provi che essi lo siano) della sua esistenza⁵⁰, e sarebbe perciò inevitabile concludere che sarebbe il sequestro preventivo, più e meglio dell'ordine di sospensione, a garantire potenzialmente meglio il bene protetto⁵¹.

Ma, come dicevo, non è affatto questione di “graduatorie”, né mi pare lecito – come invece la

di libera disponibilità degli stessi: Cass.pen., sez. III, 24 marzo 2006, n. 10330, in Lexambiente - www.lexambiente.it

⁴³ *Ferma rimanendo l'ipotesi prevista dal precedente comma 2, qualora sia constatata, dai competenti uffici comunali d'ufficio o su denuncia dei cittadini, l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al comma 1, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui ai successivi articoli, da adottare e notificare entro quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori.*

⁴⁴ Che mi parrebbe espressa da Golfieri, D., *La vigilanza edilizia*, II ed., Gaspari, 2004, 378

⁴⁵ E, in questo secondo caso, quanto tempo dovrebbe trascorrere, in ipotesi, prima che la polizia giudiziaria potesse considerare non emessa l'ordinanza, e che accadrebbe del cantiere, e dei lavori, nel frattempo? Parrebbe evidente che, seguendo la posizione che qui si critica, i lavori, non essendo stato il cantiere oggetto di sequestro preventivo, potrebbero lecitamente proseguire, il che non farebbe che rafforzare le “perplexità” di cui ho detto.

⁴⁶ A prescindere dalla risposta alla domanda – che, pure, in ipotesi, ci si potrebbe porre – relativa alla quantificazione del tempo da considerare “tollerabile” prima di considerare “tardiva”, o definitivamente non emanata l'ordinanza di sospensione dei lavori: se, ad es., volessimo considerare i 30 giorni previsti dal comma 4, art. 27, cit., significherebbe che per quei 30 giorni i lavori potrebbero tranquillamente proseguire? Francamente, non riesco ad immaginare una risposta affermativa qualora, come detto, sussistesse il *pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati ...*

⁴⁷ Ovviamente, va da sé, in caso di abuso edilizio concretante (anche) un illecito penale, perché, come noto, qualora si trattasse di abuso edilizio configurante soltanto un illecito amministrativo, mentre non sarebbe ovviamente praticabile il sequestro (penale) preventivo, rimarrebbe comunque percorribile la strada dell'ordinanza (amministrativa) di sospensione dei lavori: Cass.pen., sez. III, 10 ottobre 2007, n. 37320, in Lexambiente - www.lexambiente.it

⁴⁸ La espressione è, evidentemente, e dichiaratamente, impropria.

⁴⁹ Intesi nel senso più ampio riconosciuto dalla giurisprudenza: Cass.pen., sez. III, 24 gennaio 2006, n. 6446, in Lexambiente - www.lexambiente.it

⁵⁰ Cass. pen., 9 marzo 1988, in Riv. pen., 1989, 305

⁵¹ Afferma Santoloci, cit., 232, che “... il sequestro è lo strumento ideale per bloccare la situazione antigiuridica nella sua ulteriore evoluzione ...”

posizione che qui si critica mi pare conduca inevitabilmente a ritenere – vedere i due istituti in rapporto di alternatività o di supplezza l'uno dell'altro.

I due istituti, ed i poteri, e le funzioni, che ad essi sottendono, in effetti, sono del tutto autonomi, indipendenti e non interferenti⁵².

Il Comune⁵³ e l'Autorità Giudiziaria Penale, esercitano, ciascuno nel proprio ambito, il loro potere/dovere di controllo e di applicazione delle sanzioni (rispettivamente: amministrative e penali), ma anche dei provvedimenti cautelari, che la legge riconnette all'accertamento di illeciti amministrativi e/o penali.

E nell'esercizio di detto potere/dovere di controllo, ciascuna delle Autorità suddette utilizzerà/dovrà utilizzare, in piena autonomia, gli strumenti, anche cautelari, che Le sono consentiti/imposti dalla normativa di riferimento: il tutto, ripeto, in piena autonomia e senza che gli uni “dipendano” dagli, o siano alternativi agli, altri, concorrendo, invece, entrambi, ciascuno nel proprio ambito, al raggiungimento dell'obiettivo di massima tutela del bene protetto⁵⁴.

Se ne sussistano le condizioni⁵⁵, perciò, entrambe dette misure cautelari *debbono*, essere eseguite, ciascuna secondo le regole che le sono proprie e con le conseguenze che l'ordinamento a ciascuna riconnette.

Ed è anzi assai frequente, e ben noto agli addetti alla vigilanza, che, con riferimento allo stesso cantiere abusivo, siano adottati *sia* il sequestro preventivo⁵⁶ (provvedimento previsto dalla procedura penale), *sia* l'ordine di sospensione dei lavori (provvedimento amministrativo), con la conseguenza che se i lavori siano, in seguito, proseguiti si avrà la violazione *sia* dell'art. 349, c.p.⁵⁷, *sia* dell'art. 44, comma 1, lettera b), seconda parte⁵⁸, T.U. edilizia, in concorso, ovviamente con ogni altro reato relativo alla fattispecie concreta.

La Polizia Giudiziaria, perciò, oltre a porre in condizione le Autorità, Amministrativa e Giurisdizionale, di svolgere le attribuzioni di propria competenza, da subito, sul campo, e di iniziativa, è in grado di, e *deve*, approntare la tutela *reale*⁵⁹ del bene protetto⁶⁰, svolgendo così un ruolo insostituibile nella azione di repressione efficace dell'abusivismo edilizio⁶¹.

In questo modo, perciò, ribadisco, sullo stesso cantiere insisteranno due, diversi e distinti, provvedimenti cautelari, uno amministrativo e l'altro penale, di competenza di due, diverse e distinte, Autorità e governate da due, diverse e distinte, procedure, (ma) con un unico referente sul campo, che è, nel caso che abbiamo qui assunto ad esempio, l'operatore di Polizia Municipale/Locale: ma, con ciò, nessuna interferenza si verifica, ma, anzi, si registra una complessiva potenziale maggiore tutela dell'assetto urbanistico-edilizio, protetto dalla disciplina edilizia, considerato che, come detto, se i lavori siano, in seguito, proseguiti si avrà la violazione *sia* dell'art. 349, c.p.⁶², *sia* dell'art. 44, comma 1, lettera b), seconda parte⁶³, T.U. edilizia, in concorso,

⁵² Di procedure *sinergiche ed interattive*, parla Santoloci, cit., 230

⁵³ Per quanto qui di strettissimo interesse: *Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale ...*, ai sensi dell'art. 27, comma 1, T.U. edilizia.

⁵⁴ Si veda, al proposito, la mia relazione, dal titolo *Note minime di vigilanza edilizia dalla metà, e forse più, del guado*, al Convegno Nazionale di Polizia Locale ANCI-Maggioli del 20-22 settembre 2001

⁵⁵ Indicate: per il sequestro preventivo, dall'art. 321, cit., e, per l'ordine di sospensione dei lavori, dall'art. 27, cit., comma 3.

⁵⁶ Magari anche in una col sequestro probatorio dell'art. 354, cit.: Cass.pen., sez. III, 21 settembre 2004, n. 42893, in Arch. Nuova proc. Pen., 2005, 205. Per Santoloci, cit., 93, è possibile anche procedere ai due tipi di sequestro con un unico verbale.

⁵⁷ *Violazione di sigilli*, eventualmente aggravata se il reato sia commesso dal custode

⁵⁸ Prosecuzione dei lavori nonostante l'ordine di sospensione.

⁵⁹ L'art. 321, c.p.p., cit., è inserito, nel Codice, nel Titolo II - *Misure cautelari reali*, del Libro IV - *Misure cautelari*

⁶⁰ Si veda Santoloci, cit., 36-37.

⁶¹ E si rammenti altresì che ai sensi del novellato **art. 348, c. 3, c.p.p.**: *Dopo l'intervento del Pubblico Ministero, la Polizia Giudiziaria compie gli atti ad essa specificamente delegati a norma dell'art. 370, esegue le direttive del Pubblico Ministero ed inoltre svolge di propria iniziativa, informandone prontamente il Pubblico Ministero, tutte le altre attività di indagine per accertare i reati ovvero richieste da elementi successivamente emersi e assicura le nuove fonti di prova.*

⁶² *Violazione di sigilli*, eventualmente aggravata se il reato sia commesso dal custode

⁶³ Prosecuzione dei lavori nonostante l'ordine di sospensione

ovviamente con ogni altro reato relativo alla fattispecie concreta.

Tornando alle generalità, agli operatori della vigilanza edilizia – nel nostro caso agli operatori della Polizia Municipale/Locale, insomma e per sintetizzare, è affidato il compito, sicuramente non agevole, di fare presto, e bene.

I rapidissimi tempi di prescrizione dei reati edilizi in senso stretto, infatti, impongono che al Pubblico Ministero siano forniti, nei tempi più rapidi, tutti gli elementi atti a valutare la sostenibilità dell'accusa, il che comporta che la informativa di reato debba essere completa di ogni elemento atto allo scopo: dalla precisa descrizione dello stato di fatto alla sua qualificazione giuridica⁶⁴ ⁶⁵, con la puntuale indicazione, ed allegazione della relativa documentazione, di tutte le prescrizioni relative all'immobile (area/fabbricato), sia quelle derivanti dalla pianificazione urbanistica sia quelle derivanti dalla esistenza di altri vincoli⁶⁶, unitamente ad un accurato fascicolo fotografico⁶⁷ ed a disegni tecnici, ma anche alla chiara individuazione sia dei responsabili sia dei testi ... L'obiettivo, insomma, è quello di fornire, da subito⁶⁸, al Pubblico Ministero tutti gli idonei elementi di

⁶⁴ Ciò che rappresenta un aspetto, forse addirittura l'aspetto, fondamentale del controllo edilizio, poiché soltanto avendo proceduto ad una corretta qualificazione dell'intervento si sarà in grado di stabilire se si tratti di intervento libero o no e, se no, quale titolo sia necessario e, se mancante o difforme, attivare la idonea procedura sanzionatoria (oltre alla quantificazione degli oneri da versare), essendo altresì ovvio che quale che sia quella dichiarata dal responsabile, ed emergente non soltanto dalla d.i.a. presentata, ma anche dal "permesso" rilasciato, essa perde ogni rilevanza di fronte ad un accertamento dello stato di fatto che conduca ad una diversa qualificazione delle opere eseguite. In altre parole: ciò che fa stato è ciò che, di fatto, risulta eseguito, come qualificato dall'Autorità competente, indipendentemente da ciò che il responsabile abbia dichiarato di voler realizzare, dalla documentazione che sia in grado di presentare e dagli eventuali assentimenti ottenuti.

⁶⁵ Di sicura utilità, allo scopo, sarà tenere sempre a mente il principio di continenza e di interpretazione complessiva degli interventi: già la circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 2241/UL del 17/06/1995, ancora attuale nonostante le intervenute modifiche normative, invitava a concentrare l'attenzione sulle "opere complesse, cioè comportanti interventi di diverso tipo ed ampiezza, realizzate in una unità immobiliare o in una costruzione", poiché tra esse potrebbe facilmente esistere un rapporto di funzionalità. Si pensi, insomma, a come potrebbe l'interessato tentare di non pagare gli oneri connessi al "permesso" o di non pagarli tutti: un modo abbastanza "pratico" potrebbe essere quello di articolare tra loro, nel tempo, interventi che, in sé e per sé considerati, sarebbero eseguibili soltanto con d.i.a. o "permesso" gratuito. In definitiva, quindi: ciascun intervento, in sé e per sé considerato, è gratuito, ma il loro complesso coordinato, no. Ecco, allora, l'importanza della valutazione complessiva dell'intervento, sapendo intravedere il disegno organico dello stesso, oltre le eventuali apparenze lecite. Si dovrà, allora, sostanzialmente, sempre valutare unitariamente l'opera (Cass. pen., sez. III, 9 maggio 2008, n. 18899, in Lexambiente - www.lexambiente.it), l'intervento nel suo complesso e nei suoi effetti concreti e pratici, ed anche ricostruire la storia degli interventi sull'edificio oggetto di controllo, perché dietro ad interventi che, se isolatamente ed astrattamente considerati, siano cartaceamente impeccabili potrebbe annidarsi un aggiramento della normativa.

⁶⁶ Rammento allo scopo che il certificato di destinazione urbanistica, rilasciato dal Comune, e perciò di più che agevole reperimento per gli operatori di Polizia Municipale/Locale, è un documento fondamentale allo scopo, ancorché non completamente esaustivo.

⁶⁷ Per la sua confezione, in disparte i consigli più ovvi relativi ad appropriate didascalie *et similia*, ciò che, comunque, se tenuto ben presente, condurrà nella giusta direzione è l'obiettivo, eminentemente pratico, che deve essere conseguito: consentire al Pubblico Ministero di rendersi perfettamente conto, senza spostarsi dal suo tavolo di lavoro, di ciò che è stato rilevato in cantiere, senza però aggravarne il compito con materiale ripetitivo. Si rammenti altresì che le fotografie sono certamente qualificabili anche quale atto di accertamento urgente sullo stato dei luoghi (art. 354, c.p.p.), e perciò atti irripetibili che entrano direttamente nel fascicolo del Giudice (art. 431, c.p.p.).

⁶⁸ Bene sarebbe, allora, sempre che ciò non contrasti con gli obblighi ineludibili di intervento tempestivo, soprattutto in caso di segnalazione di reato, giungere in cantiere avendo già acquisito alcune informazioni che potranno facilitare/velocizzare le operazioni di verifica.

In particolare:

1) quando in Comune sia reperibile documentazione, è opportuno acquisirla tutta preventivamente: permesso di costruire/d.i.a. e relativi allegati tecnici, dai quali si potrà ricavare anche il nominativo del richiedente/denunciante, del progettista, del direttore dei lavori e delle imprese esecutrici dei lavori;

2) quando in Comune non sia presente documentazione (perché si tratta di lavori totalmente abusivi), sarebbe opportuno acquisire gli elementi derivanti dalla pianificazione urbanistica che, nota l'ubicazione delle opere, consentiranno di verificare fin da subito: • in quale zona del p.r.g. /in quale fabbricato sia svolta l'attività; • se ivi sussistano vincoli, e quali; • quali siano i lavori legittimamente eseguibili; • eventuali prescrizioni specifiche.

Ove si tratti di opere relative ad immobile già esistente, presso gli uffici comunali dovrebbero poi in qualche modo essere reperibili notizie sul cd. stato legittimato, cioè la configurazione planimetrica dell'immobile anteriormente all'intervento oggetto di controllo (in caso contrario, potrà essere utile effettuare una visura degli elaborati grafici presso

valutazione, scongiurando la necessità di ulteriori deleghe di indagine.

E lo stesso, *mutatis mutandis*, varrà con riferimento al rapporto tra la Polizia Municipale/Locale ed il competente dirigente del Comune.

Detto, sinteticamente, ciò, mi prendo la libertà – e, diciamo, la comodità – di rinviare ad altre letture⁶⁹ di maggiore dettaglio ed approfondimento operativo, non un paio di precisazioni, mi auguro non del tutto disprezzabili.

Innanzitutto, poiché, per contemperare l'esercizio delle attribuzioni che competono alla legislazione regionale con la riserva esclusiva alla legge statale del regime penale della attività urbanistico-edilizia, la disciplina sanzionatoria penale, dopo l'avvento del T.U. edilizia, può non essere più legata alla tipologia del titolo abilitativo, ma alla consistenza concreta dell'intervento⁷⁰, gli addetti alla vigilanza, cui naturalmente compete l'obbligo della compiuta conoscenza della legislazione regionale (oltre che della rimanente normazione locale) che riguarda il loro territorio, credo debbano usare la avvertenza, nella valutazione della eventuale operatività della legge penale, di fare riferimento non al *nomen* del titolo/della procedura abilitativi (eventualmente diversi da quelli imposti dal T.U. edilizia) richiesti da detta normativa *non* statale, ma al *regime* che la legge statale riconnette ad ogni tipologia di intervento urbanistico, volendo con ciò intendere che quale che sia il *nomen* del titolo/della procedura abilitativi previsti dalla legge regionale/normativa locale, se la legge statale prevede il regime sanzionatorio penale, esso dovrà essere applicato, così come, credo, la sanzione (amministrativa) della demolizione.

Di poi, poiché la vigilanza in cantiere può condurre all'accertamento anche di illeciti *ulteriori*, rispetto a quelli, di cui fino ad ora abbiamo detto, previsti dalla *PARTI I – Attività edilizia* del T.U. edilizia, sanzionati dal Capo II della stessa (artt. 30-48, T.U. edilizia), illeciti che vanno, per fare soltanto qualche esempio, da quelli – pure previsti dal T.U. cit., relativi alle costruzioni in conglomerato cementizio armato, normale e precompresso e a struttura metallica (Capo II della Parte II del T.U. edilizia) a quelle relative alle costruzioni in zone sismiche (Capo IV della Parte II, cit.), ad altri, previsti in altri corpi normativi (es. relativi alla tutela di boschi, foreste e terreni montani, fiumi, laghi, torrenti, beni culturali, beni paesaggistici, aree naturali protette, sicurezza del lavoro, previdenza ed assistenza ...): sia noto che le sanzioni relative a tali illeciti, previsti da disposizioni a tutela di beni giuridici diversi, si applicano in concorso con quelle previste dagli artt. 30-48, T.U. edilizia, cit..

Da ultimo, posto che per la individuazione – e le attività ad essa conseguenti, dei responsabili, degli illeciti penali e/o amministrativi, le regole sono quelle ordinarie della procedura penale e di quella amministrativa, va semplicemente rammentato che la norma di riferimento, per gli illeciti edilizi in senso stretto, è l'art. 29, T.U. edilizia⁷¹, con la precisazione che la più recente giurisprudenza penale

l'Agenzia del Territorio), mentre se fossero stati eventualmente effettuati nel tempo altri lavori sull'immobile stesso, sicuramente sarà rintracciabile la documentazione relativa (allo scopo di una valutazione complessiva sulla eventuale sistematicità degli stessi in eventuale aggiramento della legge: Cass. pen., sez. III, 9 maggio 2008, n. 18899, in Lexambiente - www.lexambiente.it).

⁶⁹ In particolare, avendoli già più volte richiamati, mi è semplice rinviare, tra le tante opere disponibili, a Ramacci-Villoni, cit., Santoloci, cit., alla Circolare 19 marzo 2007 della Procura della Repubblica di Tivoli, cit. e, mi sia perdonato, anche al mio *Manuale ...*, cit.

⁷⁰ Cass. pen., sez. III, 16 settembre 2005, n. 33735, in Lexambiente - www.lexambiente.it

⁷¹ Art. 29 - *Responsabilità del titolare del permesso di costruire, del committente, del costruttore e del direttore dei lavori, nonché anche del progettista per le opere subordinate a denuncia di inizio attività*

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

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

ritiene i reati edilizi siano per lo più reati comuni: quando siano propri (es.: inottemperanza all'ordine di sospensione dei lavori; illeciti commessi dal direttore dei lavori), il **concorso dell'extraneus** è ammissibile *ex art. 110, c.p.* (Cass.pen., sez. III, 28 febbraio 2007 n. 8407⁷²), essendo opportuno, allora, distinguere, in tal caso, tra responsabili diretti (del reato proprio) e responsabili in concorso, rammentando che, tra i **responsabili diretti, il titolare del permesso di costruire, il committente ed il costruttore**, sono responsabili della conformità delle opere: ▪ alla normativa urbanistica; ▪ alle previsioni di piano; ▪ alle previsioni del “permesso” e ▪ alle modalità esecutive dal medesimo stabilite; mentre **il direttore dei lavori** lo è⁷³ della conformità delle opere: ▪ alle previsioni del “permesso” e ▪ alle modalità esecutive dal medesimo stabilite⁷⁴, ed **il progettista**, lo è per le dichiarazioni non veritiere connesse alla d.i.a.⁷⁵; quanto ai **responsabili in concorso**⁷⁶, rimandando ad altre pubblicazioni per gli approfondimenti, va sicuramente menzionata, per la sua rilevanza concreta, almeno la figura del proprietario (o *comproprietario*), naturalmente *non* committente, dell'immobile abusivo (o su/in cui si realizza l'attività abusiva): soggetto non elencato nell'art. 29, cit., e rispetto ai profili di responsabilità del quale la giurisprudenza di legittimità ha avuto posizioni non uniformi, ma che, allo stato, parrebbe indirizzata nel senso di non riconoscere alcun automatismo tra titolo di proprietà e responsabilità penale, richiedendo perciò che la responsabilità sia altrimenti provata, ma dando ampio spazio alla rilevanza degli indizi, purché, naturalmente, precisi e concordanti., quali l'abitare nel luogo ove si è svolta l'attività illecita di costruzione, l'assenza di manifestazioni di dissenso, il comune interesse alla realizzazione dell'opera, indizi la sussistenza dei quali consente la applicazione del principio secondo cui il comproprietario del bene ha il potere (ed il dovere) di porre il veto all'esecuzione di opere non assentite sull'area in regime di comunione⁷⁷.

sospensione dall'albo professionale da tre mesi a due anni.

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

⁷² In Lexambiente - www.lexambiente.it

⁷³ Con la possibilità di esenzione di cui al comma 2, art. 29, cit.

⁷⁴ Ma può rispondere in concorso anche delle altre fattispecie, come nel caso in cui il “permesso” sia macroscopicamente illegittimo - Cass. pen., sez. III, 12 giugno 1996, n. 7310, in Cass. pen., 1997, 2570

⁷⁵ Ma è da ritenere possa anche rispondere in concorso del reato di costruzione abusiva, se non si limiti a redigere grafici e progetto, ma documenti, dolosamente, che si tratti di intervento soggetto a semplice d.i.a.

⁷⁶ La latitudine del cui, per dir impropriamente così: “bacino di utenza”, considerata la natura colposa dei reati edilizi in senso stretto (art. 44, T.U. edilizia), può essere decisamente consistente, potendo riguardare, ad es., anche i meri esecutori materiali (dipendenti dell'imprenditore che abbia assunto la qualifica di “costruttore”), che, se si dimostri che sappiano di lavorare in assenza o in difformità dal titolo prescritto, risponderebbero, a titolo di **dolo**, della relativa contravvenzione, ma che. Così è stato deciso, potrebbero rispondere, appunto a titolo di **colpa** (salvi i casi di erroneo convincimento scusabile), anche se lavorassero in mancanza del permesso di costruire, avendo gravando anche su di essi l'onere di accertarne l'esistenza: non rispondono, invece: - per i lavori in difformità dal titolo (salvi i casi in cui le difformità siano particolarmente evidenti: piani ulteriori, parti aggiuntive rilevanti, opere assolutamente non riferibili a quelle assentite); - per il mancato rispetto colposo delle norme urbanistiche e di piano (Cass.pen., sez. III, 28 febbraio 2007 n. 8407, in Lexambiente - www.lexambiente.it)

⁷⁷ Cass.pen., sez. III, 10 giugno 2008, n. 23074, in Lexambiente - www.lexambiente.it

Allegato

78 Modulo guidato per l'esecuzione del controllo edilizio

CONTROLLO EDILIZIO	
Eseguito in data/...../....., alle ore, località, Via, n°....., da: (Agente/Ufficiale di Polizia Giudiziaria)	
RIFERIMENTI CATASTALI	
Foglio Mappale Particellasub	
PERSONALE TECNICO DI SUPPORTO	
<input type="checkbox"/> Non è presente	
<input type="checkbox"/> È presente il Sig., titolo professionale <input type="checkbox"/> Ingegnere <input type="checkbox"/> Architetto <input type="checkbox"/> Geometra, dell'Ufficio Tecnico comunale <input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No, nominato ausiliario di P.G. <input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No	
CARTELLO	
<input type="checkbox"/> È esposto: diciture :	
<input type="checkbox"/> Non è esposto.	
Rilievi fotografici <input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No	
STATO DEI LAVORI	
<input type="checkbox"/> Non ancora iniziati (come desunto da ...) <input type="checkbox"/> In corso di esecuzione <input type="checkbox"/> Ultimati in data/...../..... (come desunto da ...)	
COMUNICAZIONE DI FINE LAVORI:	
Prescritta <input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No	
Effettuata <input type="checkbox"/> Sì, in data <input type="checkbox"/> No	
INIZIO LAVORI: in data/...../..... (desunta da	
COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI:	
Prescritta <input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No	
Effettuata <input type="checkbox"/> Sì, in data <input type="checkbox"/> No	
EROGAZIONE DI SERVIZI PUBBLICI	
<input type="checkbox"/> In corso. Fornitura di:, intestata a:, erogata da causale	
<input type="checkbox"/> Non in corso.	
ZONA SISMICA	
<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No	
Autorizzazione dell'ufficio tecnico della regione o dell'ufficio del genio civile <input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No	
Preavviso scritto al sindaco ed all'ufficio tecnico della regione o all'ufficio del genio civile <input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No	
OPERE IN CEMENTO ARMATO	
<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No	
Denuncia inizio lavori <input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No Denuncia fine lavori <input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No	
DOCUMENTAZIONE APPROVATA	
<input type="checkbox"/> Non presente in cantiere. <input type="checkbox"/> Presente in cantiere:	
<input type="checkbox"/> Concessione(*)/permesso di costruire, Prot del/...../..... <input type="checkbox"/> con allegati <input type="checkbox"/> senza allegati	
<input type="checkbox"/> Autorizzazione(*), Prot del/...../..... <input type="checkbox"/> con allegati <input type="checkbox"/> senza allegati	
<input type="checkbox"/> d.i.a., Prot del/...../..... <input type="checkbox"/> con allegati <input type="checkbox"/> senza allegati	
<input type="checkbox"/> super-d.i.a (art.22, comma 3, T.U. edilizia)	
Prot del/...../..... <input type="checkbox"/> con allegati <input type="checkbox"/> senza allegati	
<input type="checkbox"/> Accertamento di conformità <input type="checkbox"/> art.36, T.U. edilizia <input type="checkbox"/> art. 37, T.U. edilizia Prot del/...../.....	
<input type="checkbox"/> Accertamento di compatibilità paesaggistica <input type="checkbox"/> art.181, commi 1-ter-1-quater, d.lgs. n. 42/2004 <input type="checkbox"/> art. 1, comma 37, legge n. 308/2004 Prot del/...../.....	
<input type="checkbox"/> Copia approvazione piano emersione dal sommerso <i>ex lege</i> n. 383/2001	
<input type="checkbox"/> Progetto dell'opera, relazione illustrativa e giornale dei lavori (Opere in conglomerato cementizio armato/normale/precompresso ed a struttura metallica).	
DOCUMENTAZIONE	

⁷⁸ Tratto, con adattamenti ed adeguamenti, dal mio Prontuario per la vigilanza edilizia, IV ed., 2007, Maggioli, 105 –
Tutti i diritti riservati

inoltrata trasmessa, in attesa di approvazione:

- Concessione(*)/permesso di costruire, Prot del/...../.....
 Autorizzazione(*) Prot del/...../.....
 d.i.a., Prot del/...../.....
 super-d.i.a (art.22, comma 3, T.U. edilizia)
Prot del/...../..... con allegati senza allegati
 Accertamento di conformità art.36, T.U. edilizia art. 37, T.U. edilizia Prot del/...../.....
 Accertamento di compatibilità paesaggistica art.181, commi 1-ter-1-*quater*, d.lgs. n. 42/2004 art. 1, comma 37, legge n. 308/2004 Prot del/...../.....
 Copia istanza emersione dal sommerso *ex lege* n. 383/2001

SOGGETTI RESPONSABILI

Titolare concessione/permesso/super-d.i.a. :

Sig., nato a, il/...../....., residente a, in Via n°....., telefono

Identificato mediante:, n., del/...../.....

Proprietario Sì No (usufruttuario, enfiteuta, conduttore, promittente acquirente ...)

Spontanee dichiarazioni Sì No

Committente :

Sig., nato a, il/...../....., residente a, in Via n°....., telefono

Identificato mediante:, n., del/...../.....

Proprietario Sì No (usufruttuario, enfiteuta, conduttore, promittente acquirente ...)

Spontanee dichiarazioni Sì No

Direttore dei lavori (da documentazione in atti):

Sig., nato a, il/...../....., residente a, in Via n°....., telefono

Identificato mediante:, n., del/...../.....

Titolo professionale: Ingegnere Architetto Geometra

Spontanee dichiarazioni Sì No

Direttore dei lavori (di fatto, come desunto da):

Sig., nato a, il/...../....., residente a, in Via n°....., telefono

Identificato mediante:, n., del/...../.....

Titolo professionale: Ingegnere Architetto Geometra Altro

Spontanee dichiarazioni Sì No

Direttore dei lavori in cemento armato (da documentazione in atti):

Sig., nato a, il/...../....., residente a, in Via n°....., telefono

Identificato mediante:, n., del/...../.....

Titolo professionale: Ingegnere Architetto Geometra

Spontanee dichiarazioni Sì No

Direttore dei lavori in cemento armato (di fatto, come desunto da):

Sig., nato a, il/...../....., residente a, in Via n°....., telefono

Identificato mediante:, n., del/...../.....

Titolo professionale: Ingegnere Architetto Geometra Altro

Spontanee dichiarazioni Sì No

Costruttore (**):

Ditta....., con sede a, in Via n°.....

Legale Rappresentante/ Responsabile:

Sig., nato a, il/...../....., residente a, in Via n°....., telefono

Identificato mediante:, n., del/...../.....

Spontanee dichiarazioni Sì No

Delega di funzioni/poteri: No Sì (allegata), al Sig., nato a, il/...../....., residente a, in Via n°....., telefono

Identificato mediante:, n., del/...../..... Titolo professionale

Spontanee dichiarazioni Sì No

Proprietario (**):

Sig., nato a, il/...../....., residente a, in Via n°....., telefono

Identificato mediante:, n., del/...../.....

Spontanee dichiarazioni Sì No

Progettista:

Sig., nato a, il/...../....., residente a, in Via n°....., telefono

Identificato mediante:, n., del/...../.....

Titolo professionale: Ingegnere Architetto Geometra

Spontanee dichiarazioni Sì No

PERSONE PRESENTI IN CANTIERE

(**) Sig., nato a, il/...../....., residente a, in Via

....., n°....., telefono, in qualità di

Identificato mediante:, n., del/.../.....

Sommario informazioni Sì No

CONTRIBUTI ED ASSICURAZIONI

Ditta Esecutrice: con sede in Via

Matricola INPS di

Posizione INAIL di

Iscrizione Cassa Edile di

Dichiarazione dell'organico medio

inviata il non inviata per i seguenti motivi

Dichiarazione relativa al contratto collettivo

inviata il non inviata per i seguenti motivi

Dichiarazione unica di regolarità contributiva (art. 90, comma 9, lett. c), d.lgs. n. 81/2008)

inviato il non inviato per i seguenti motivi

Denuncia di nuovo lavoro INAIL

non effettuata effettuata il numero

Registro Infortuni

presente non presente per questi motivi

Segnaore aggiornato e vidimato

presente non presente per questi motivi

Numero lavoratori occupati nel giorno del sopralluogo:

Identificazione dei lavoratori:

(**) **Sig.**, nato a, il/.../....., residente a, in Via

....., n°....., telefono, in qualità di

Identificato mediante:, n., del/.../.....

Sommario informazioni Sì No

Registrato sul segnaore Sì No. Data di assunzione

Denuncia di assunzione Sì, del/.../..... No

Munito di tessera di riconoscimento (artt. 18, comma 1, lett. u), 20, comma 3, 21, comma 3, lett. c), 26, comma 8, d.lgs. n. 81/2008) Sì No

SICUREZZA

Responsabile del servizio di prevenzione protezione dai rischi (d.lgs. n. 81/2004):

Sig., nato a, il/.../....., residente a, in Via

....., n°....., telefono, qualifica

Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (d.lgs. n. 81/2004)

Sig., nato a, il/.../....., residente a, in Via

....., n°....., telefono, qualifica

Documento aziendale di valutazione dei rischi (d.lgs. n. 81/2004)

Redatto Non redatto per questi motivi

Piano di sicurezza (d.lgs. n. 81/2004):

presente.

Coordinatore per la sicurezza nella fase di esecuzione (d.lgs. n. 81/2004):

Sig., nato a, il/.../....., residente a, in Via

....., n°....., telefono, qualifica

non presente per questi motivi

DESCRIZIONE DELL'INTERVENTO EDILIZIO/URBANISTICO

..... (descrizione dettagliata dello stato di fatto).....

MEZZI D'OPERA PRESENTI IN CANTIERE (specificandone quando possibile la proprietà)

1)

2)

...

MATERIALI PRESENTI IN CANTIERE (specificandone quando possibile la provenienza)

- 1)
2)
...

VERBALE DI ACCERTAMENTI URGENTI

Redatto Non redatto

RILIEVI FOTOGRAFICI

Non eseguiti Eseguiti, in data/...../....., alle ore, come da allegato

RAPPRESENTAZIONE GRAFICA Si No

In pianta In sezione

Gli addetti al controllo

.....

.....

(*) Per lavori da regime previgente al T.U. edilizia ovvero nelle Regioni dove tale denominazione è rimasta in vigore

(**) Dati da replicare per ogni soggetto individuato