

DIRITTO PRATICO

collana a cura di **Daniele Lombardi**

diritto penale, urbanistico

DLO3

VALENTINA VITALI

L'ABUSO EDILIZIO

inquadramento e rimedi

con formulario pratico

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

ISBN formato pdf: 978-88-6907-061-7

pubblicazioni professionali

DIRITTO PRATICO

collana a cura di **DANIELE LOMBARDI**

diritto penale, urbanistico

DLO3

VALENTINA VITALI

L'ABUSO EDILIZIO

**inquadramento
e rimedi**
con formulario pratico

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-6907-061-7



fax: 049 9710328 e-mail: info@exeo.it sito internet: www.exeo.it

Copyright © 2014 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati.

È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e dei suoi stretti collaboratori professionali, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

edizione: settembre 2014 | prezzo: € 25,00

autore: VALENTINA VITALI, laureata in giurisprudenza, master di II livello in "Amministrazione e Governo del territorio" presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, con la collaborazione della LUISS.

collana: DIRITTO PRATICO, a cura di Daniele Lombardi – numero in collana: 3

materia: diritto penale, diritto urbanistico

tipologia: studi applicati | formato: digitale pdf

codice prodotto: DLO3 | ISBN: 978-88-6907-061-7

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200 DUNS 339162698
c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

professionisti

pubblica amministrazione

Abstract

L'opera descrive i tratti salienti del complesso, attuale e quanto mai diffuso fenomeno dell'abusivismo edilizio. Partendo col fornirne una definizione, assente a livello normativo, essa offre un'analisi sistematica delle fattispecie illecite, per giungere all'illustrazione dei rimedi preposti dal legislatore, i quali si sostanziano e si esauriscono nella sanatoria e nel condono edilizio. L'opera è corredata da un pratico formulario, che accompagna il lettore dalla richiesta o presentazione del titolo abilitativo prescritto, passando per l'eventuale contenzioso giurisdizionale amministrativo, fino agli atti relativi alla fase di demolizione dell'intervento abusivo.

Descrizione

In Italia, il fenomeno dell'abusivismo edilizio non ha mai conosciuto crisi.

Esso affonda le radici nei lontani anni cinquanta e, insieme agli immensi pregiudizi arrecati all'economia, al paesaggio, alla cultura della legalità e del rispetto delle regole, non ha mai concesso un arresto o un rallentamento.

Si pensi, infatti, che secondo il rapporto stilato da Legambiente, nel 2013 sono stati calcolati 26mila nuovi abusi, tra case realizzate dal nulla ed ampliamenti di volumetria. Ciò equivale a dire che nell'anno trascorso il 13 per cento delle nuove costruzioni è risultato abusivo.

L'abusivismo edilizio è stato spesso oggetto dell'attenzione del legislatore, che, al fine di contemperare le complesse e contrapposte esigenze sottese alla materia, è intervenuto con una normativa non sempre accompagnata da un idoneo coordinamento e dalla necessaria chiarezza. Ciò nonostante la frequente adozione di nuovi strumenti e nuovi approcci nella pratica edilizia quotidiana.

La disciplina che ne è scaturita, infatti, risulta ancora lacunosa e, a tratti, contraddittoria.

Già solo facendo riferimento a quella che costituisce la premessa ad ogni ulteriore trattazione, ovvero l'inquadramento e la qualificazione del fenomeno, emerge chiaramente la confusione che regna la materia: in alcuna disposizione è rinvenibile una compiuta definizione della locuzione in esame.

Il livello di complessità della questione comporta addirittura che, per dirla con le recenti parole della Suprema Corte, spesso il problema non è solo quello di individuare quale tipo di autorizzazione richiedere per ciascuna categoria di intervento edilizio, ma anche comprendere se è necessaria un'autorizzazione.

L'opera intende pertanto affrontare la materia cogliendola nella sua complessità, partendo, quindi, proprio dalla delimitazione dei confini del reato di abuso edilizio, per giungere all'analisi dei rimedi messi a disposizione del responsabile dell'illecito da parte della legge.

Dopo aver qualificato l'illecito penale come ogni intervento edilizio eseguito in assenza del titolo richiesto, in totale difformità o con variazioni essenziali, l'opera riporta una dettagliata classificazione delle attività che richiedono o meno un titolo abilitativo.

Partendo, quindi, da quelli "completamente liberi", si passa agli interventi soggetti a mera segnalazione certificata di inizio attività, nonché a quelli per i quali è prescritto il permesso di costruire, del quale è viene anche illustrata la procedura di rilascio.

Nel secondo capitolo, invece, si procede ad investigare le disposizioni dell'art. 44 T.U. Edilizia, norma chiave quanto al profilo sanzionatorio delle condotte incriminate.

La prima ipotesi analizzata è quella di cui alla lettera a) della citata norma, relativa all'inosservanza di norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal titolo, dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire.

Subito dopo, è affrontato il tema degli interventi eseguiti in totale difformità o in assenza del permesso, o proseguiti nonostante l'ordine di sospensione, secondo il disposto della lettera b) della richiamata disposizione.

Da ultimo, la lottizzazione abusiva, ai sensi della lettera c) dell'articolo 44 T.U.

Dopo essersi occupata di alcuni aspetti di ordine squisitamente processuale, quali quelli relativi al sequestro conservativo dell'immobile abusivo, l'opera vaglia la natura, le finalità e i rapporti intercorrenti tra le ordinanze ingiuntive di demolizione emanate, rispettivamente, dall'autorità amministrativa interessata e dal giudice penale.

Subito dopo, l'attenzione è volta alla speciale ipotesi di abuso in zone cosiddette vincolate, ovvero soggette a particolari prescrizioni di ordine paesaggistico-ambientale, secondo quanto disposto dall'art. 181 Codice dell'Ambiente.

Il quarto ed ultimo capitolo è dedicato all'esame dell'intricata disciplina dei rimedi che l'ordinamento mette a disposizione del responsabile del reato di abuso, che si sostanziano negli istituti della sanatoria e del condono.

Il primo di questi è stato studiato nella sua duplice declinazione, ovvero come sanatoria c.d. ordinaria o di regime, e come sanatoria giurisprudenziale, di origine pretoria.

La finalità dell'istituto citato è quella di consentire la sanatoria degli illeciti meramente formali, vale a dire di quelle costruzioni per le quali, sussistendo ogni altro requisito di legge e regolamento, manchi soltanto il titolo abilitativo rappresentativo dell'assenso dell'amministrazione.

Il suo rilascio è, quindi, subordinato alla verifica della c.d. doppia conformità, ovvero della conformità dell'opera abusiva non soltanto alle prescrizioni edilizie vigenti al momento della presentazione della domanda, ma anche di quelle sussistenti al momento in cui l'intervento è stato concretizzato.

La seconda forma di sanatoria, invece, ammette la sanabilità di un'opera, anche se abusivamente realizzata, qualora ne risulti la conformità alla disciplina urbanistica vigente al momento del rilascio del titolo abilitativo, e addirittura anche solamente a quella applicabile al momento della presentazione dell'istanza.

Di recente, però, la sua operatività nel nostro ordinamento è stata definitivamente esclusa dal Consiglio di Stato.

Infine, il presente lavoro illustra la disciplina del condono edilizio, ovvero quel procedimento che consente la regolarizzazione amministrativa degli illeciti edilizi, e l'estinzione dei reati connessi a tale attività illecita.

L'opera si caratterizza, inoltre, per l'offrire, di ogni istituto trattato, un'interpretazione conforme a quella della più recente giurisprudenza di legittimità e di merito, senza per questo, ignorare quegli orientamenti minoritari o meno recenti che hanno comunque registrato un certo peso nella materia.

Da ultimo, l'opera è corredata da un pratico e corposo formulario, che accompagna il lettore sin dalla presentazione della domanda per ottenere il rilascio del permesso di costruire, oppure dal modello da seguire nel caso di opera soggetta a mera s.c.i.a., per giungere fino ai provvedimenti da adottare nella malaugurata ipotesi di demolizione dell'opera, dando conto anche dell'eventuale fase di contenzioso giurisdizionale amministrativo, da intraprendersi, ad esempio, nel caso di diniego della domanda di condono.

§§§

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	0
CAPITOLO I - ABUSO EDILIZIO E TITOLI ABILITATIVI.....	1
1. <i>L'ABUSO EDILIZIO: INQUADRAMENTO E PROFILI NORMATIVI.....</i>	1
2. <i>INTERVENTI EDILIZI COMPLETAMENTE LIBERI</i>	6
3. <i>INTERVENTI SOGGETTI A S.C.I.A.</i>	11
4. <i>INTERVENTI DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA</i>	19
5. <i>INTERVENTI DI RESTAURO E RISANAMENTO CONSERVATIVO</i>	23
6. <i>DEMOLIZIONE, SCAVI E REINTERRI</i>	26
7. <i>PERMESSO DI COSTRUIRE</i>	29
7.1 <i>Opere soggette a rilascio, soggetti legittimati e competenza</i>	29
7.2 <i>Decadenza del permesso di costruire</i>	37
7.3 <i>Procedimento per il rilascio del permesso di costruire</i>	40
CAPITOLO II ART. 44 T.U.	48
1. <i>ART. 44 LETT. A) T.U.....</i>	48
2. <i>ART. 44 LETT. B) T.U.....</i>	56
2.1 <i>Attività edificatoria in totale difformità o in assenza del permesso di costruire</i>	56
2.2 <i>Attività edificatoria nonostante l'ordine di sospensione</i>	67
3. <i>ART. 44 LETT. C) T.U.: LA LOTTIZZAZIONE ABUSIVA</i>	71
3.1 <i>La lottizzazione abusiva: inquadramento.....</i>	71
3.2 <i>La lottizzazione abusiva: sanzioni.....</i>	77
4. <i>PROFILI PROCESSUALI: IL SEQUESTRO DEL MANUFATTO ABUSIVO.....</i>	85
5. <i>L'INGIUNZIONE DI DEMOLIZIONE DELL'AUTORITÀ AMMINISTRATIVA</i>	91
6. <i>L'ORDINE DI DEMOLIZIONE DISPOSTO DAL GIUDICE PENALE.....</i>	95
CAPITOLO III I REATI PAESAGGISTICO-AMBIENTALI.....	102
1. <i>I REATI PAESAGGISTICO-AMBIENTALI: L'ART. 181 D.LGS. 42/2004.....</i>	102
2. <i>ART. 181, CO. 2, D.LGS 42/2004: L'ORDINE DI RIMESSIONE IN PRISTINO</i>	111
3. <i>LA SANATORIA PAESAGGISTICA</i>	114
4. <i>IL CONDONO PAESAGGISTICO</i>	120

CAPITOLO IV LA SANATORIA E IL CONDONO DELLE OPERE ABUSIVE	128
.....	
1. LA SANATORIA C.D. ORDINARIA O DI REGIME	128
2. LA SANATORIA C.D. GIURISPRUDENZIALE	137
3. IL CONDONO EDILIZIO	142
4. LA CORTE COSTITUZIONALE SULLA L. 326/2003: LA SENTENZA 196/2004	
.....	154
BIBLIOGRAFIA	158
SITOGRAFIA	158
FORMULARIO	160
DOMANDA DI PERMESSO DI COSTRUIRE PER L'INTERVENTO DI NUOVA	
COSTRUZIONE	161
DICHIARAZIONE DI ACCETTAZIONE DELL'INCARICO DI DIREZIONE DEI LAVORI .	165
COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI	167
COMUNICAZIONE DI ULTIMAZIONE LAVORI	168
RICHIESTA DI DOCUMENTAZIONE INTEGRATIVA DELLA DOMANDA DI PERMESSO DI	
COSTRUIRE	169
DOMANDA DI PARERE URBANISTICO EDILIZIO	170
IL PARERE DEL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO	172
PROPOSTA MOTIVATA AL DIRIGENTE PER L'EMANAZIONE DEL PROVVEDIMENTO	
CONCLUSIVO	173
PROVVEDIMENTO DI DINIEGO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE	174
PROVVEDIMENTO DI RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE.....	177
SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITÀ	180
RELAZIONE TECNICA ASSEVERATA	182
DOMANDA DI RILASCIO DEL PERMESSO DI COSTRUIRE IN SANATORIA.....	184
PROVVEDIMENTO DI ACCOGLIMENTO DELLA RICHIESTA DI PERMESSO IN	
SANATORIA.....	187
RICORSO CONTRO IL MANCATO RILASCIO DI PERMESSO DI COSTRUIRE.....	189
RICHIESTA DI INTERVENTO SOSTITUTIVO CON NOMINA DI UN COMMISSARIO AD	
ACTA	192
RICORSO CONTRO IL SILENZIO RIFIUTO DEL COMUNE	193
RICORSO CONTRO L'ANNULLAMENTO DELLA SEGNALAZIONE DI INIZIO ATTIVITÀ	
.....	196

MEMORIA DI COSTITUZIONE DEL COMUNE	199
RICORSO AVVERSO IL PROVVEDIMENTO DI DINIEGO DI CONDONO	202
RICORSO CONTRO L'ORDINANZA DI DEMOLIZIONE DELL'OPERA	205
VERBALE DI CONTESTAZIONE DI ABUSO EDILIZIO	208
COMUNICAZIONE ALLE AUTORITÀ COMPETENTI	210
ORDINANZA DI SOSPENSIONE DEI LAVORI	211
ORDINANZA DI DEMOLIZIONE DEI LAVORI	213
ORDINANZA DI SGOMBERO ED ACQUISIZIONE AL PATRIMONIO CULTURALE ...	215
DELIBERAZIONE PER AFFIDAMENTO DEI LAVORI DI DEMOLIZIONE DELLE OPERE ABUSIVE	217
ORDINANZA DI AFFIDAMENTO DEI LAVORI DI DEMOLIZIONE DELLE OPERE ABUSIVE	217
INVITO AL PAGAMENTO DELLE SPESE DI DEMOLIZIONE COATTA	221

INTRODUZIONE

Il problema dell'abusivismo edilizio, e degli immensi danni che la sua non tempestiva risoluzione ha provocato al patrimonio ambientale, e non soltanto, nasce ormai molti anni fa. Allorquando, poco dopo la seconda guerra mondiale, alla fine degli anni cinquanta, la società italiana ha intrapreso quel processo, alquanto disordinato, di avanzata e di sviluppo, che l'ha portata ad inserirsi fra le società più progredite, ma, al contempo, a veder crescere, e farsi preoccupanti, i fenomeni che accompagnano quasi sempre i modelli di sviluppo che si erano scelti.

Ed è al fenomeno dell'inurbamento di milioni di italiani che va imputata l'origine di infiniti episodi di abusivismo edilizio.

Ancora oggi, esso costituisce un macigno sulla strada dello sviluppo urbano¹.

È indubbio che il governo del territorio e l'attività edile sono da sempre oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore, che, al fine di contemperare le complesse e contrapposte esigenze sottese alla materia, è intervenuto con una normativa non sempre accompagnata da un idoneo coordinamento e dalla necessaria chiarezza. A ciò si è parzialmente tentato di porre rimedio tramite il Testo unico in materia edilizia.

Negli ultimi anni, in particolare, si è assistito ad un massiccio, ma non sempre coerente, intervento legislativo in materia, caratterizzato dalla frequente adozione di nuovi strumenti e nuovi approcci nella pratica edilizia quotidiana.

A complicare ulteriormente il già complesso quadro dell'innovazione, si inseriscono nuove tematiche e nuove esigenze, quali quelle dello sviluppo sostenibile come obiettivo progressivamente imprescindibile nell'azione sul territorio e nella costruzione della

¹ MONTINI E., *Gli abusi edilizi. Opere e procedimenti, sanzioni, contenzioso amministrativo e penale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2008, p. 9.

città, o quelle relative al bisogno di costruire nuove forme di relazione e cooperazione tra i diversi protagonisti delle trasformazioni urbane e territoriali.

La risposta al problema è sempre stata prevalentemente di tipo condonistico. Il terzo condono edilizio, in particolare, non ha fatto altro che aggravare la situazione, onerando le amministrazioni locali, cui spetta il compito di fornire soluzioni concrete alle esigenze crescenti dei cittadini, di una grande quantità di responsabilità, accrescendo le difficoltà di governo di un territorio ormai da recuperare.

La presente opera intende offrire una visione complessiva della problematica materia, particolarmente attraverso l'analisi approfondita delle conseguenze penali dell'illecito in questione, disciplinate prevalentemente dall'art. 44 T.U. in materia edilizia.

Prima di scendere nel dettaglio delle singole fattispecie di reato, si è proceduto all'inquadramento e alla qualificazione, non agevole, della locuzione "abuso edilizio".

Già in questa operazione, che costituisce la premessa ad ogni ulteriore trattazione, si rilevano i primi profili di complessità della materia.

Basti riflettere che il dato normativo non aiuta: nessuna definizione viene fornita dal legislatore, tant'è vero che la stessa Suprema Corte di recente, a riprova dell'ancora attuale oscurità della materia, è intervenuta a fornire una seppur laconica definizione di abuso edilizio.

Dopo un primo inquadramento, quindi, si passa ad un breve *excursus* delle tappe normative fondamentali che hanno interessato la materia, partendo dal primo intervento nell'urbanistica con la legge abolitrice del contenzioso amministrativo del 1935, per giungere al D.P.R. 380/2001, contenente i principi fondamentali e generali, nonché le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia.

Successivamente, l'opera riporta una dettagliata classificazione e individuazione degli interventi che richiedono o meno un titolo abilitativo, questione preliminare alla delimitazione concreta dei confini del reato *de quo*.

Ci si è soffermati, quindi, sull'esame degli interventi edilizi completamente liberi, di quelli soggetti a s.c.i.a., nonché a permesso di costruire, con illustrazione della relativa procedura per l'ottenimento del suddetto titolo.

Nel secondo capitolo, invece, si è trattato specificamente dell'abuso edilizio nelle declinazione di illecito penale, attraverso l'esame sistematico delle disposizioni dell'art. 44 D.P.R. 380/2001.

La prima ipotesi analizzata è quella di cui alla lettera a) della citata norma, relativa all'inosservanza di norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal titolo, dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire.

Subito dopo, è stato affrontato il tema degli interventi eseguiti in totale difformità o in assenza del permesso, o proseguiti nonostante l'ordine di sospensione, secondo il disposto della lettera b) della richiamata disposizione.

Da ultimo, la lottizzazione abusiva, ai sensi della lettera c) dell'articolo 44 T.U.

Il capitolo primo si conclude con l'illustrazione della disciplina relativa ad alcuni profili processuali e, in particolare, al sequestro preventivo, per poi soffermarsi sulla natura e sui rapporti tra i provvedimenti ingiuntivi rispettivamente delle autorità amministrativa e giudiziaria.

Il terzo capitolo è dedicato alla fattispecie criminosa dei reati paesaggistico ambientali, di cui all'art. 181 D.Lgs. 42/2994, la cui *ratio* risiede nella necessità di tutelare tanto l'ambiente, quanto l'interesse a che l'amministrazione competente possa esercitare efficacemente ed utilmente l'attività di controllo cui è preposta.

L'ultimo capitolo, invece, affronta il complesso tema dei rimedi che l'ordinamento mette a disposizione del responsabile del reato di abuso: la sanatoria e il condono.

La prima, analizzata nella sua duplice declinazione, ovvero come ordinaria o giurisprudenziale, è stata introdotta nell'ambito di una revisione complessiva del regime sanzionatorio in materia di abusi edilizi, nel senso di una maggiore severità, con l'intento di consentire la sanatoria degli illeciti meramente formali, vale a dire di

quelle costruzioni per le quali, sussistendo ogni altro requisito di legge e regolamento, manchi soltanto il titolo abilitativo rappresentativo dell'assenso dell'amministrazione.

Il condono, invece, rappresenta il procedimento che consente la regolarizzazione amministrativa degli illeciti edilizi, e l'estinzione dei reati connessi a tale attività illecita.

La presente opera è corredata da un pratico formulario, destinato tanto ai soggetti privati che intendono porre in essere un intervento edilizio, tanto alle autorità competenti al rilascio del titolo.

Esso contiene, infatti, una corposa serie di formule dedicate sia al procedimento abilitativo in sé, quali, ad esempio, la domanda di permesso di costruire, o lo schema di rilascio del suddetto titolo, sia all'eventuale contenzioso giurisdizionale instaurato a seguito di un ricorso avverso il mancato rilascio del permesso, o al provvedimento di diniego del medesimo. Da ultimo, il formulario è dedicato al procedimento sanzionatorio, che prende le mosse dal verbale di contestazione dell'abuso edilizio, accompagnando il lettore fino all'eventuale invito al pagamento delle spese di demolizione coatta.

Il presente lavoro, dunque, dimostrerà come spesso basti poco per far scivolare un'opera realizzabile senza alcun titolo abilitativo, al più tramite una mera segnalazione certificata di inizio attività, in una fattispecie dalle ben più complesse conseguenze giuridiche, anche e soprattutto penali.

CAPITOLO I ABUSO EDILIZIO E TITOLI ABILITATIVI

1. L'abuso edilizio: inquadramento e profili normativi | 2. Interventi edilizi completamente liberi | 3. Interventi soggetti a S.C.I.A | 4. Interventi di manutenzione straordinaria | 5. Interventi di risanamento conservativo | 6. Demolizione, scavi e reinterri | 7. Permesso di costruire | 7.1 Opere soggette a rilascio, soggetti legittimati e competenza | 7.2 Decadenza del permesso di costruire | 7.3 Procedimento per il rilascio del permesso di costruire

1. L'abuso edilizio: inquadramento e profili normativi

«Un intervento edilizio iniziato senza le prescritte autorizzazioni amministrative è un abuso edilizio ed è sanzionabile anche penalmente. In alcuni casi, il problema non è solo quello di individuare quale tipo di autorizzazione richiedere, ma anche comprendere se è necessaria un'autorizzazione»².

Le poche parole della Suprema Corte sono sufficienti per cogliere sin da subito la complessità della materia dell'abusivismo edilizio, dovuta tanto alla sua accentuata transdisciplinarietà, ponendosi al confine tra il diritto penale, amministrativo e civile, tanto alle continue modifiche normative.

Il quadro si complica ulteriormente se si considera che il significato della locuzione in esame non è rinvenibile normativamente: alcuna definizione viene fornita dal legislatore. Essa viene piuttosto utilizzata per indicare una pluralità eterogenea di tipologie di illeciti diversi tra loro.

² Cass. pen., sez. fer., 01 ottobre 2012, n.37713.

In generale, con l'espressione "abuso edilizio" si intende l'intervento edilizio eseguito in assenza del titolo richiesto, in totale difformità o con variazioni essenziali. Si fa riferimento, quindi, alla variazione della struttura o della volumetria di un immobile non approvata dagli uffici competenti o non sanata successivamente.

La linea di demarcazione tra opera legittimamente realizzata ed opera abusiva è estremamente labile, ma gravida di conseguenze giuridiche e giurisdizionali.

In linea generale, la tendenza del legislatore è stata quella di "deprovvedimentalizzare" il settore dell'edilizia privata, in risposta alle esigenze di semplificazione dettate dalla L. 241/90 ed in vista del perfetto coordinamento tra la nuova e la vecchia normativa. Tuttavia, il risultato è stato quello opposto di moltiplicazione delle norme e degli adempimenti, col conseguente proliferare di dubbi interpretativi e interventi giurisprudenziali³.

Prima di procedere all'analisi della disciplina vigente, pare opportuno un breve *excursus* delle tappe normative fondamentali che hanno interessato la materia.

La prima disposizione legislativa contenente riferimenti alla materia urbanistica risale alla legge abolitrice del contenzioso amministrativo, anche se l'esigenza di far precedere l'attività edificatoria da un provvedimento amministrativo venne prevista già nel 1935 con il R.D.L. n. 640 del 25 marzo.

Ma il vero punto di partenza della legislazione urbanistica in Italia è la L. 17 agosto 1942 n. 1150 che ha sostituito l'autorizzazione preventiva con la licenza edilizia e ha introdotto, all'art. 32, il primo sistema repressivo degli abusi, imperniato sull'ordine di demolizione inteso come atto discrezionale del Sindaco, cui veniva riconosciuta la potestà discrezionale di ordinare la demolizione dell'opera iniziata senza licenza, oppure di far proseguire nonostante l'ordine di sospensione dei lavori.

A tale disciplina è subentrato il sistema sanzionatorio previsto dall'art. 13 della L. 765/1967 (c.d. legge ponte), che, modificando

³ MONTINI E., *Gli abusi edilizi. Opere e procedimenti, sanzioni, contenzioso amministrativo e penale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2008, p. 11.

Il contributo per gli oneri concessori è stato determinato dai nostri uffici in €.....

Risultano versate n. rate sul c/c intestato a:

Comune di, la somma di €.....; pertanto rimane da versare, al netto di eventuali interessi da conteggiare al rilascio del permesso, tramite il sopraindicato c/c postale, oppure alla cassa dello stesso ufficio, la somma di €

Il contributo è stato calcolato dall'ufficio.

Trascorsi 30 giorni dalla notifica della presente senza che venga presentata eventuale perizia giurata sul costo di costruzione, l'importo indicato s'intende accettato.

Questo importo deve essere corrisposto entro 60 giorni dalla data di notifica della presente per non incorrere nelle maggiorazioni previste dall'art. 42 D.P.R. 380/2001.

DIRITTI DI SEGRETERIA

I diritti di segreteria, da versare sul c/c intestato a:

Comune di, oppure alla cassa dello stesso ufficio, ammontano a €

DOCUMENTI:

- dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà relativa alla proprietà del bene interessati e relativa a quanto previsto dall'art. 32, co. 29, D.L. 269/2003;
- eventuale delega qualora al ritiro provveda persona diversa dal proprietario;
- ricevuta dell'avvenuto accatastamento cui sia allegato:
- copia delle planimetrie catastali di ogni singola unità immobiliare riportante la dichiarazione di conformità a quelle depositate presso l'Ute resa dal tecnico firmatario delle stesse o da altro tecnico abilitato;
- copia della ricevuta dell'avvenuta presentazione (per i casi in cui la costruzione non sia già accatastata).

Ricorso contro il mancato rilascio di permesso di costruire

Ecc.mo Tribunale Amministrativo
del
Sezione di

RICORSO GIURISDIZIONALE

Proposto dal Sig., C.F., residente in,
in via n., rappresentato e difeso dall'Avv., per
mandato in calce al presente atto, presso il cui studio è elettivamente
domiciliato in via n., pec, fax

VERSUS

il Comune di, in persona del Sindaco p.t., per l'annullamento del
provvedimento, emesso in data diniego dell'istanza di
permesso di costruire

FATTO

Il ricorrente presentava in data nella segreteria dell'ente domanda
intesa ad ottenere il rilascio del permesso di costruire regolarmente
corredata della dovuta documentazione amministrativa.
In data riceveva la notificazione di un provvedimento
di diniego per i seguenti motivi:

DIRITTO

- 1) *Violazione e falsa applicazione dell'art.*
- 2) *Incompetenza.*
- 3) *Eccesso di potere*

P.Q.M.

voglia l'III.mo Tribunale adito, *contrariis reiectis*, accogliere le seguenti conclusioni: annullare il diniego,

Salvezze illimitate.

Si depositano i seguenti documenti:

1. richiesta di permesso di costruire;
2. provvedimento di diniego.

(Luogo e data)

Avv.

MANDATO

Io sottoscritto nato a il delego a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio l'Avv. del Foro di con studio in alla via n. C.F., pec, fax di studio n.

Il presente mandato è espressamente esteso anche al grado di appello e di cassazione del presente giudizio, nonché al suo procedimento di esecuzione, ed altresì, a quelli cautelari ed incidentali.

Oltre alle facoltà di legge, il suddetto potrà rinunciare al giudizio, conciliarlo, transigerlo, farlo cancellare dal ruolo, riassumerlo, chiamare terzi in causa, anche per integrare il contraddittorio.

Lo stesso potrà incassare somme, titoli di credito o altre utilità, a causa del presente giudizio, rilasciando regolare quietanza.

Dichiaro altresì, di aver preso visione dell'informativa resa ai sensi dell'art. 13, D.Lgs. 196/03 ed autorizzo il trattamento dei relativi dati per le finalità di cui al presente mandato.

Il ricorrente

Visto: è autentica

Avv.

RELATA DI NOTIFICA

A richiesta del Sig., io sottoscritto ufficiale giudiziario di, ho notificato e dato copia, conforme all'originale, del ricorso che precede al Comune di, in persona del Sindaco p.t., con sede in

Ufficiale giudiziario

.....

Richiesta di intervento sostitutivo con nomina di un Commissario *ad acta*

Al Sig. Presidente in carica
della Giunta regionale per la Regione.....

RICHIESTA DI LA NOMINA DI UN COMMISSARIO *AD ACTA*

Il sottoscritto, nato a, C.F., residente in,
via, n., proprietario dell'immobile sito
in, via, n., segnato al catasto del
Comune di, al foglio, part.

PREMESSO

che è stato presentato al Comune di domanda di
rilascio del permesso di costruire con prot., corredata dalla
prescritta documentazione amministrativa;
che il responsabile del procedimento ha comunicato la domanda allo
sportello unico in data e il responsabile dello stesso non si è
pronunciato, entro i termini previsti dal regolamento comunale e dalle leggi
vigenti;
che il ricorrente ha presentato diffida al Sindaco ad adempiere entro 15
giorni dal ricevimento della stessa; che sono decorsi inutilmente i suddetti
termini;
che a tutt'oggi , dopo giorni dalla richiesta non ha avuto ancora alcun
riscontro in merito;
che l'art. 21 D.P.R. 380/2001 stabilisce la possibilità di richiedere l'intervento
sostitutivo attraverso la nomina di un Commissario *ad acta* per l'esame della
domanda ed il successivo provvedimento di definizione della pratica

CHIEDE

al Presidente della Giunta regionale di nominare un Commissario *ad acta*,
con poteri sostitutivi del Sindaco.

(Luogo e data)

Il Richiedente

.....

Ricorso contro il silenzio rifiuto del Comune

Ecc.mo Tribunale Amministrativo
del
Sezione di

RICORSO GIURISDIZIONALE

Proposto dal Sig., C.F., residente in,
in via n., rappresentato e difeso dall'Avv., per
mandato in calce al presente atto, presso il cui studio è elettivamente
domiciliato in via n., pec, fax

VERSUS

il Comune di, in persona del Sindaco p.t., per l'annullamento del
silenzio rifiuto sulla domanda di permesso di costruire ai sensi dell'art. 20
D.P.R. 380/2001.

FATTO

Il ricorrente è proprietario dell'immobile sito in,
via, n., segnato al catasto del Comune di, al
foglio, part.
In data, con istanza con prot. n., il ricorrente faceva domanda di
permesso di costruire, sulla quale il legale rappresentante del Comune
resistente non provvedeva nei termini.
Il ricorrente notificava diffida al Sindaco, in data, senza alcun esito e
presentava ricorso al Presidente della Giunta regionale per la nomina di un
Commissario *ad acta*, anch'esso senza alcuna risposta.
Decorso inutilmente il termine di trenta giorni ai sensi dell'art. 21 D.P.R.
380/2001, per la nomina si verificava automaticamente il silenzio rifiuto.

DIRITTO

Violazione dell'art. 3 L. 241/90

.....

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.mo Tribunale adito, *contrariis rejectis*, accogliere le seguenti conclusioni: annullare il silenzio rifiuto,
Salvezze illimitate.

Si produce:

1. richiesta di permesso di costruire;
 2. diffida ad adempiere;
 3. istanza per la nomina del Commissario *ad acta*.
- (Luogo e data)

Avv.

MANDATO

Io sottoscritto nato a il delego a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio l'Avv. del Foro di con studio in alla via n. C.F., pec, fax di studio n.

Il presente mandato è espressamente esteso anche al grado di appello e di cassazione del presente giudizio, nonché al suo procedimento di esecuzione, ed altresì, a quelli cautelari ed incidentali.

Oltre alle facoltà di legge, il suddetto potrà rinunciare al giudizio, conciliarlo, transigerlo, farlo cancellare dal ruolo, riassumerlo, chiamare terzi in causa, anche per integrare il contraddittorio.

Lo stesso potrà incassare somme, titoli di credito o altre utilità, a causa del presente giudizio, rilasciando regolare quietanza.

Dichiaro altresì, di aver preso visione dell'informativa resa ai sensi dell'art. 13, D.Lgs. 196/03 ed autorizzo il trattamento dei relativi dati per le finalità di cui al presente mandato.

Il ricorrente

Visto: è autentica

Avv.

RELATA DI NOTIFICA

A richiesta del Sig., io sottoscritto ufficiale giudiziario di, ho notificato e dato copia, conforme all'originale, del ricorso che precede al Comune di, in persona del Sindaco p.t., con sede in

Ufficiale giudiziario

.....

Ricorso contro l'annullamento della segnalazione di inizio attività

Ecc.mo Tribunale Amministrativo
del
Sezione di

RICORSO GIURISDIZIONALE

Proposto dal Sig., C.F., residente in,
in via n., proprietario dell'immobile sito in,
via, n., segnato al catasto del Comune di, al
foglio, part., rappresentato e difeso dall'Avv., per
mandato in calce al presente atto, presso il cui studio è elettivamente
domiciliato in via n., pec, fax

VERSUS

il Comune di, in persona del Sindaco p.t., per per l'annullamento
del provvedimento del Comune di n. prot., comunicato in
data, con il quale è stato disposto l'annullamento della segnalazione
certificata di inizio attività inoltrata al medesimo in data

FATTO

Il ricorrente, in quanto proprietario dell'immobile sopra descritto,
presentava all'ente convenuto, in data, segnalazione certificata
di inizio attività relativa al seguente
intervento.....

La segnalazione era regolarmente corredata di progetto e di relazione
asseverata di conformità a firma del professionista

In data il Comune di ..., con provvedimento n., dichiarava nulla
la suddetta segnalazione certificata di inizio attività, ordinando la
sospensione dei lavori.

DIRITTO

Eccesso di potere.

.....

P.Q.M.

voglia l'Ill.mo Tribunale adito, *contrariis reiectis*, accogliere le seguenti conclusioni: annullare il provvedimento di non accoglimento della segnalazione certificata di inizio attività,

Si produce:

1. atto di proprietà dell'immobile;
 2. denuncia di inizio attività;
 3. provvedimento comunale di annullamento.
- (Luogo e data)

Avv.

MANDATO

Io sottoscritto nato a il delego a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio l'Avv.del Foro dicon studio inalla via n. C.F., pec, fax di studio n.

Il presente mandato è espressamente esteso anche al grado di appello e di cassazione del presente giudizio, nonché al suo procedimento di esecuzione, ed altresì, a quelli cautelari ed incidentali.

Oltre alle facoltà di legge, il suddetto potrà rinunciare al giudizio, conciliarlo, transigerlo, farlo cancellare dal ruolo, riassumerlo, chiamare terzi in causa, anche per integrare il contraddittorio.

Lo stesso potrà incassare somme, titoli di credito o altre utilità, a causa del presente giudizio, rilasciando regolare quietanza.

Dichiaro altresì, di aver preso visione dell'informativa resa ai sensi dell'art. 13, D.Lgs. 196/03 ed autorizzo il trattamento dei relativi dati per le finalità di cui al presente mandato.

Il ricorrente

Visto: è autentica

Avv.

RELATA DI NOTIFICA

A richiesta del Sig., io sottoscritto ufficiale giudiziario di, ho notificato e dato copia, conforme all'originale, del ricorso che precede al Comune di, in persona del Sindaco p.t., con sede in

Ufficiale giudiziario

.....

Memoria di costituzione del Comune

Ecc.mo Tribunale Amministrativo
 del
 Sezione di

MEMORIA DI COSTITUZIONE

Nell'interesse del Comune di, in persona del Sindaco
 p.t., rappresentato e difeso, giusta procura in calce al presente
 atto ed in virtù di deliberazione di G.M. n., del, dall'Avv., lo
 stesso elettivamente domiciliato in via n.

IN RESISTENZA

al ricorso rubricato con R.G. /, proposto dai Sig.,
 rappresentato e difeso dall'Avv. e con lo stesso elettivamente
 domiciliato n. alla via, presso lo studio dell'Avv., avverso e per
 l'annullamento del provvedimento di permesso di costruire/segnalazione
 certificata di inizio attività/certificato di agibilità.

FATTO

Il ricorrente in data notificava all'amministrazione convenuta ricorso
 n. contro il provvedimento n. emesso dal Comune di con il quale
 non si accoglieva la domanda di
 Si costituisce in giudizio l'ente convenuto, come rappresentato e difeso, che
 contesta le argomentazioni d'impugnativa ritenendole infondate alla luce
 dei seguenti motivi in

DIRITTO

Eccezione d'inammissibilità
 Infondatezza del ricorso
 Sull'istanza di sospensione.....

P.Q.M.

si conclude per il rigetto del ricorso, in quanto inammissibile e infondato in fatto e in diritto, unitamente all'istanza cautelare e a quella risarcitoria, con ogni conseguenza di legge.
Salvezze illimitate.

Si produce:

.....
(Luogo e data)

Avv.

MANDATO

Io sottoscritto nato a il delego a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio l'Avv.del Foro dicon studio inalla via n. C.F., pec, fax di studio n.

Il presente mandato è espressamente esteso anche al grado di appello e di cassazione del presente giudizio, nonché al suo procedimento di esecuzione, ed altresì, a quelli cautelari ed incidentali.

Oltre alle facoltà di legge, il suddetto potrà rinunciare al giudizio, conciliarlo, transigerlo, farlo cancellare dal ruolo, riassumerlo, chiamare terzi in causa, anche per integrare il contraddittorio.

Lo stesso potrà incassare somme, titoli di credito o altre utilità, a causa del presente giudizio, rilasciando regolare quietanza.

Dichiaro altresì, di aver preso visione dell'informativa resa ai sensi dell'art. 13, D.Lgs. 196/03 ed autorizzo il trattamento dei relativi dati per le finalità di cui al presente mandato.

Il ricorrente

Visto: è autentica

Avv.

RELATA DI NOTIFICA

A richiesta del Sig., io sottoscritto ufficiale giudiziario di, ho

notificato e dato copia, conforme all'originale, del ricorso che precede al
Comune di, in persona del Sindaco p.t., con sede
in

Ufficiale giudiziario

.....

Ricorso avverso il provvedimento di diniego di condono

Ecc.mo Tribunale Amministrativo
del
Sezione di

RICORSO GIURISDIZIONALE

Proposto dal Sig., C.F., residente in,
in via n., proprietario dell'immobile sito in,
via n., segnato al catasto del Comune di, al
foglio, part., rappresentato e difeso dall'Avv., per
mandato in calce al presente atto, presso il cui studio è elettivamente
domiciliato in via n., pec, fax

VERSUS

il Comune di, in persona del Sindaco p.t., per l'annullamento del
provvedimento del Comune di n. prot., comunicato in
data, con il quale è stato disposto il rigetto della domanda di sanatoria
presentata dal ricorrente.

FATTO

In data, il ricorrente depositava presso il Comune di domanda di
sanatoria che assumeva il numero di prot., regolarmente corredata
dalla richiesta documentazione.

In data, l'ufficio comunale preposto all'istruttoria delle domande di
condono edilizio esprimeva parere contrario alla suddetta richiesta, con
provvedimento comunicato in data, n. prot., in
quanto

DIRITTO

Violazione di legge.....
Eccesso di potere.....

P.Q.M.