

TULLIO D'ANGELO

REATI EDILIZIO-URBANISTICI

Perizie e pareri

CASISTICA – SANATORIA – NORME DI COMPORTAMENTO

Tullio D'Angelo
REATI EDILIZIO-URBANISTICI, PERIZIE E PARERI
ISBN 978-88-7758-896-8

© 2010 by Dario Flaccovio Editore s.r.l. - tel. 0916700686 - fax 091525738
www.darioflaccovio.it info@darioflaccovio.it

Prima edizione: febbraio 2010

D'Angelo, Tullio <1945->

Reati edilizio-urbanistici : perizie e pareri : casistica, sanatoria, norme di comportamento / Tullio D'Angelo. - Palermo : D. Flaccovio, 2010. ISBN 978-88-7758-896-8.

1. Urbanistica – Abusi. 2. Edilizia – Abusi.

346.45045 CDD-21

SBN Pal0222333

CIP - Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dagli aventi diritto/dall'editore.



SERVIZI GRATUITI ON LINE

Questo libro dispone dei seguenti servizi gratuiti disponibili on line:

- files di aggiornamento al testo
- possibilità di inserire il proprio commento al libro.

L'indirizzo per accedere ai servizi è: www.darioflaccovio.it/scheda/?codice=DF8968

Indice

Presentazione		pag. 7
Normativa di riferimento		» 11
CAPITOLO 1	INOSSERVANZA DELLE NORME URBANISTICHE. PROVVEDIMENTO DI ASSENSO A EDIFICARE. LAVORI IN TOTALE DIFFORMITÀ O IN ASSENZA DELLA CONCESSIONE. INIZIO LAVORI. LOTTIZZAZIONE ABUSIVA.....	» 71
CAPITOLO 2	ATTIVITÀ URBANISTICA. NORME. STRUMENTI	» 105
CAPITOLO 3	CONTRIBUTO DI CONCESSIONE	» 114
CAPITOLO 4	VIGILANZA. OPERE ESEGUITE SENZA TITOLO. DEMOLIZIONE. AREE ASSOGGETTATE A TUTELA. SOSPENSIONE DEI LAVORI	» 122
CAPITOLO 5	ABUSO D'UFFICIO. TIPOLOGIA	» 150
CAPITOLO 6	RESPONSABILITÀ SOLIDALE DEL TITOLARE DELLA CONCESSIONE, DEL COMMITTENTE, DEL COSTRUTTORE E DEL DIRETTORE DEI LAVORI	» 182
CAPITOLO 7	ASSENSA DI CONCESSIONE. DIFFORMITÀ. VARIANTI ESSENZIALI. LIMITI DI TOLLERANZA. I C.D. PREVALENTI INTERESSI PUBBLICI. VINCOLO DI INEDIFICABILITÀ	» 189
CAPITOLO 8	VARIANTE ASSENZIALE. AUMENTO DELLA VOLUMETRIA E DELLA SUPERFICIE. CONCETTO DI EDIFICIO E AREA DI PERTINENZA. ACCESSORIO. PARCHEGGIO.....	» 251
CAPITOLO 9	RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA E URBANISTICA. SANZIONI. COMMENTI ALLA STIMA DELL'UFFICIO TECNICO ERARIALE	» 314
CAPITOLO 10	CARENZA DI AUTORIZZAZIONE. TIPOLOGIA DEGLI ILLECITI. RIMESIONE IN PRISTINO. BENI TUTELATI	» 344
CAPITOLO 11	ANNULLAMENTO DEL PROVVEDIMENTO COMUNALE DI ASSENSO. RIMOZIONE DEI VIZI	» 354
CAPITOLO 12	OPERE IN PARZIALE DIFFORMITÀ DALLA CONCESSIONE. SANZIONE NORMALE DI DEMOLIZIONE OPPURE SANZIONE PECUNIARIA	» 362
CAPITOLO 13	ACCERTAMENTO DI CONFORMITÀ. MISURE REPRESSIVE. OBLAZIONE	» 372
CAPITOLO 14	VARIANTI IN CORSO D'OPERA. MODIFICHE DELLA SAGOMA. VOLUMI TECNICI. VOLUMI UTILI. NOZIONE DI COSTRUZIONE	» 385
CAPITOLO 15	TUTELA DELLE COSE D'INTERESSE ARTISTICO E STORICO	» 408

CAPITOLO 16	PROTEZIONE DELLE BELLEZZE NATURALI	»	418
CAPITOLO 17	NULLITÀ DEGLI ATTI	»	436
CAPITOLO 18	LOTTIZZAZIONE. CERTIFICATO DI DESTINAZIONE URBANISTICA	»	440
CAPITOLO 19	CONFISCA DEI TERRENI ABUSIVAMENTE LOTTIZZATI.....	»	452
CAPITOLO 20	SANZIONI AMMINISTRATIVE. CONCESSIONE ILLEGITTIMA E CONCESSIONE ILLECITA	»	457
CAPITOLO 21	PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO. PIANI PER GLI INSEDIAMENTI PRODUTTIVI. OPERA PUBBLICA. LAVORI PUBBLICI	»	465
CAPITOLO 22	SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE.....	»	470
CAPITOLO 23	OPERE INTERNE. SAGOMA. SPAZI PER PARCHEGGI	»	475
CAPITOLO 24	ASSEVERAZIONE INFEDELE. ASPETTI CORRELATI	»	501
CAPITOLO 25	VARIANTI AGLI STRUMENTI URBANISTICI E POTERI NORMATIVI DELLE REGIONI. RECUPERO URBANISTICO. PIANI DI RISANAMENTO. CONVENZIONE URBANISTICO-EDILIZIA. OBBLIGHI	»	514
CAPITOLO 26	IMPREDITORE AGRICOLO. OPERA ULTIMATA.....	»	520
CAPITOLO 27	PROVVEDIMENTO IN SANATORIA. CONCESSIONE DECADUTA	»	527
CAPITOLO 28	AREE SOTTOPOSTE A VINCOLO. PARERE DELLE AMMINISTRAZIONI PREPOSTE ALLA TUTELA	»	570
CAPITOLO 29	VINCOLI. OPERE NON SUSCETTIBILI DI SANATORIA. ASPETTI CORRELATI	»	579
CAPITOLO 30	PROCEDIMENTO PER LA SANATORIA. PERIZIA GIURATA. IDONEITÀ STATICA DELLE OPERE. PROFESSIONISTA ABILITATO. DOMANDA DI CONCESSIONE IN SANATORIA. FACOLTÀ DI COMPLETAMENTO DELLE OPERE. SILENZIO-ASSENSO E SILENZIO-RIFIUTO. AUTORIZZAZIONE DI ABITABILITÀ. ASPETTI CORRELATI	»	586
CAPITOLO 31	COMPETENZA PROFESSIONALE. TECNICO ABILITATO ALL'ESERCIZIO DELLA PROFESSIONE. ERRORI E NEGLIGENZE. ASPETTI CORRELATI	»	632
CAPITOLO 32	CONTRIBUTO DI CONCESSIONE. OPERE DI URBANIZZAZIONE. CONCETTO DI URBANIZZAZIONE. DEFINIZIONE DI ZONE URBANE. ASPETTI CORRELATI	»	670
CAPITOLO 33	CONSEGUENZE DELL'OBLAZIONE. SOSPENSIONE DEI PROCEDIMENTI. ESTINZIONE DEI REATI. ASPETTI CORRELATI	»	676
CAPITOLO 34	MANCATA PRESENTAZIONE DELL'ISTANZA. COMMERCIALIZZAZIONE DEGLI IMMOBILI. DOMANDA INFEDELE. DIRITTI REALI. IMPOSSIBILITÀ DI ROGARE GLI ATTI. ASPETTI CORRELATI	»	680
CAPITOLO 35	PROCEDIMENTI IN CORSO. SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO.....	»	685
CAPITOLO 36	DIRITTI DELL'ACQUIRENTE. DIRITTO DI VISIONE E COPIA DEGLI ATTI	»	689
CAPITOLO 37	DETERMINAZIONE DELLE SUPERFICI. DECRETO MINISTERIALE 10 MAGGIO 1977 N. 801 ASPETTI CORRELATI.....	»	692

CAPITOLO 38	ESEMPI DI PERIZIE E PARERI IN TEMA DI REATI EDILIZIO-URBANISTICI	
	A. Aspetti concernenti la distinzione ai fini urbanistici di un terreno. Zona di rispetto. Servitù pubbliche	» 698
	B. Ipotetiche illegittimità riguardo la variante di un piano regolatore. Eventuale violazione di strumento urbanistici. La modifica della linea di demarcazione del vincolo idrogeologico sugli elaborati grafici di piano regolatore	» 721
	C. Il restauro ed il risanamento di un fabbricato originariamente a destinazione rurale. Un caso di demolizione e di ricostruzione.....	» 739
	D. Il più probabile valore venale di alcune unità immobiliari. Lavori di completamento. Loro incidenza economica	» 756
	E. La legittimità delle autorizzazioni rilasciate da un Ente comunale e la regolarità dei lavori effettuati in corrispondenza di un fontanile. Normativa di riferimento. Caratteristiche e consistenza dei lavori	» 799
	F. Aspetti concernenti le competenze di un geometra in tema di opere in cemento armato	» 820
	G. Aspetti di ordine procedurale, edilizio ed urbanistico afferenti alcuni corpi di fabbrica.....	» 836
	H. L'eventuale sussistenza di irregolarità sia nel rilascio delle concessioni edilizie sia nell'esecuzione dei lavori di un centro commerciale. Altri accertamenti	» 907
	I. L'eventuale sussistenza di anomalie nell'appalto di alcuni lavori eseguiti per conto di un Ente pubblico. Il requisito dell'iscrizione all'albo nazionale costruttori. L'importo dei lavori. Altre circostanze	» 944
	J. L'iter di un Piano di recupero. Eventuale sussistenza di abusi, di violazione di legge e di ingiusto pregiudizio economico	» 961
	K. Un Piano di Lottizzazione. L'ipotetica sussistenza di atti amministrativi illegittimi e di atti amministrativi illegittimi e di violazione di strumenti urbanistici. Interpretazione di una norma della Nta. Eventuali problematiche di incompatibilità e aspetti correlati	» 986

Presentazione

In questo volume della collana *Perizie e pareri* si affronta la tipologia degli illeciti e dei *reati edilizio-urbanistici* e relativa *casistica*, *sanatoria* e conseguenti *norme di comportamento*.

Per *abusivismo edilizio* si intendono quelle opere edilizie realizzate senza il prescritto *permesso di costruire* ⁽¹⁾ o in assenza di autorizzazione o della presentazione della *Dia*. Altri illeciti che rientrano nella casistica dell'abusivismo, ma con sfumature diverse nel campo sanzionatorio, sono le opere difformi da quelle autorizzate o la modifica della destinazione d'uso. La sanatoria edilizia ha diversa natura a seconda che sia riferita all'*abusivismo di rapina*, quello che realizza costruzioni nuove e interi quartieri al di fuori delle previsioni urbanistiche, o all'*abusivismo di necessità*, quello che deriva dai modesti adattamenti degli edifici alle esigenze degli abitanti che non sono in grado di attendere i tempi lunghi e i vincoli, talora irrazionali, posti da buona parte delle amministrazioni locali.

Anche se, con il tempo e con il mutare della estesa normativa di volta in volta in vigore, alcune fattispecie di reati sono state depenalizzate, da quanto sopra detto scaturisce un'ampia casistica degli *illeciti* e dei *reati edilizio-urbanistici*, che viene esaminata nel presente volume: inosservanza delle norme urbanistiche; lavori in totale difformità o in assenza della concessione; contributo di concessione; aree assoggettate a tutela; sospensione dei lavori; varie tipologie di abuso d'ufficio; difformità, varianti essenziali e *limiti di tolleranza*; aumento della volumetria e della superficie, concetto di *edificio* e di *area di pertinenza*; ristrutturazione edilizia e urbanistica; stime dell'*Agenzia del territorio*; carenza di autorizzazione; tipologia degli illeciti; sanzione *normale* di demolizione oppure sanzione pecuniaria; accertamento di conformità; varianti, modifiche della sagoma, opere interne, volumi tecnici, volumi utili, nozione di costruzione; tutela delle cose d'interesse artistico e storico; nullità degli atti; concessione illegittima e concessione illecita; piano territoriale di coordinamento; varianti agli strumenti urbanistici e poteri normativi delle Regioni; imprenditore agricolo; provvedimento in sanatoria; aree sottoposte a vincolo e parere delle amministrazioni preposte alla tutela; vincoli e opere non suscettibili di sanatoria; perizia giurata, idoneità statica delle opere, professionista abilitato; silenzio-assenso e silenzio-rifiuto; autorizzazione di abitabilità; competenza professionale, tecnico abilitato all'esercizio della professione, errori e negligenze; contributo di concessione, opere di urbanizzazione, concetto di urbanizzazione e definizione di zone urbane; determinazione delle superfici.

Tale estesa casistica viene ora sviluppata con diffuse note, commenti, riferimenti bibliografici, richiami e collegamenti alla normativa (in materia di edilizia, di beni tutelati, di ambiente e di espropri), al fine di consentire al lettore di interpretare motivatamente ciascun caso prospettato, ma non solo, in quanto, nello spirito del *Testo unico per l'edilizia*, l'esame della casistica dei reati è esteso a ciò che ha attinenza con l'*edilizia*, quali opere in cemento armato, abuso d'ufficio, falsa asseverazione, aspetti inerenti la competenza professionale.

Con riferimento a ciascuna norma si riportano sia commenti motivati sia diffuse note a pie' di pagina, integrate in modo da costituire un utile veicolo di idee per qualsiasi tecnico, esponendo ordinatamente il materiale raccolto nel tempo dall'autore, quali appunti personali, pareri di

(1) Il nuovo titolo abilitativo in sostituzione della concessione dal *Dpr 6 giugno 2001 n. 380*, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, viene denominato *permesso di costruire*: si tratta di una ulteriore modifica formale, senza mutamento della qualifica del titolo, per il quale sostanzialmente valgono le considerazioni che esporremo sul punto nel presente volume.

altri autori, interpretazioni e conclusioni in seguito all'applicazione di principi di diritto. Infine, non viene trascurato il contenuto del *secondo condono* di cui alla **Legge n. 724/1994** e del *terzo condono edilizio* (**art. 32, Legge n. 326/2003**).

La *chiave di lettura* del testo è *ad albero*: di un articolo di legge, sulla traccia della **Legge n. 47/1985** con messe a punto di cui al *Testo unico per l'edilizia*, vengono esaminati gli argomenti principali; all'interno di tale prima diramazione vengono poi sviluppati *à cascade* gli argomenti correlati che da detto articolo di legge discendono.

Il presente trattato costituisce un commentario dettagliato e approfondito degli illeciti e dei reati edilizio-urbanistici: si espongono e si chiariscono le conseguenze di contenuto procedurale, comportamentale ed operativo che da tali reati possono derivare. Attraverso tabelle di sintesi ed esempi concreti, il volume fornisce un'immediata guida in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia e in materia di sanzioni.

Nel volume si riportano pure esempi di consulenze predisposte per conto dell'Autorità giudiziaria afferenti gli illeciti e i reati edilizio-urbanistici, costituendo così un agevole compendio di informazioni utili per l'espletamento di incarichi giudiziari.

Il *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* è stato introdotto con il **Dpr 6 giugno 2001 n. 380**. La normativa è entrata in vigore il 30 giugno 2003 (ad eccezione degli **art.li 107-121**, norme per la sicurezza degli impianti) con le modifiche di cui al **D.Lgs. 27 dicembre 2002 n. 301**, in attuazione della delega conferita al Governo dalla **Legge 21 dicembre 2001 n. 443**. L'*iter* di detto *Testo unico* si è concluso dopo plurime rielaborazioni da parte delle *Commissioni parlamentari* e della *Conferenza unificata Stato-Regioni*. Tale *Testo unico* ha carattere innovativo nello spirito della semplificazione dell'azione amministrativa.

Da tale situazione magmatica è lecito domandarsi cosa sia stato innovato nella sostanza in tema di *materia edilizia* rispetto al sistema vigente sino al 30 giugno 2003, come detto, data di entrata in vigore del predetto *Testo unico*, che ha abrogato il complesso delle norme concernenti la *materia edilizia*, perché inglobate, appunto, nello stesso *Testo unico* con alcuni aggiornamenti, e una serie di disposizioni: il **Dpr n. 380/2001** interviene in modo organico accorpando in un sistema unitario disposizioni che vanno dalla **Legge n. 1150/1942** alla **Legge n. 10/1977**, nonché altre leggi e regolamenti tecnico-amministrativi che dal 1978 al 1997 si sono progressivamente sovrapposti. Si tratta di una *risrittura* che modifica la precedente legislazione (2) e gli aspetti (3) di maggiore rilievo per ciò che attiene alla semplificazione procedimentale (4).

(2) Si apre con le definizioni legislative, che prevalgono su quelle usate nei regolamenti edilizi comunali. Le definizioni riguardano gli interventi già disciplinati dalla **Legge n. 457/1978** e ricalcano i concetti già espressi, con l'unica eccezione relativa alla definizione di *ristrutturazione edilizia*.

(3) Rimangono fermi alcuni corpi normativi e discipline generali che hanno incidenza edilizia: 1. *Testo unico n. 490/1999* in materia di tutela dei beni culturali e ambientali, oggi **D.Lgs. n. 42/2004**; 2. **Dpr n. 447/1998** e **Dpr n. 440/2000** in materia di *Sportello unico per le imprese*.

(4) Quali:

- la riduzione del numero dei titoli abilitativi a due soli: *Denuncia* - poi *Dichiarazione* - di *inizio attività* per tutti gli interventi in precedenza soggetti ad autorizzazione edilizia o alla presentazione di una relazione asseverata (**art. 26**) per le opere interne e *permesso di costruire*, in luogo della concessione edilizia;
- la demolizione e la ricostruzione, non più *fedele* (**art. 3, lett. d**), di un edificio con la stessa volumetria e sagoma, ora definite intervento di *ristrutturazione edilizia*, pur se sarebbe stato preferibile eliminare anche quest'ultima prescrizione, oggetto di contrastanti valutazioni, dal momento che per le nuove costruzioni (sia pure solo in senso tecnico) le norme non impongono alcuna condizione in tale direzione, tenendo presente che comunque il progetto allegato all'istanza tendente a ottenere il *permesso di costruire* deve sempre essere esaminato e approvato dall'Ente comunale;
- l'istituzione dello *sportello unico dell'edilizia*, modellato su quello previsto dal **Dpr n. 447/1998** (**art. 5**);
- lo snellimento della procedura per il rilascio del *permesso di costruire*, attraverso l'eliminazione dell'obbl-

Nel volume l'autore mette a frutto la sua trentennale esperienza nel campo delle consulenze (5), facendo interagire *dimensione pratica* e *dimensione di ricerca*: ne scaturisce un quadro dell'edilizia e degli illeciti e dei reati urbanistici indispensabile a chi è chiamato a misurarsi con tali tematiche, tenendo in considerazione le esigenze specifiche e quotidiane del lettore (6), e riportando un commento puntuale e completo per ciascun tipo di illecito e di reato.

Per ogni professionista, il volume fornisce puntuali indicazioni guidandolo passo passo nella stesura di consulenze tecniche e di controrelazioni in materia di attività urbanistico-edilizia. Lo svolgimento di questo particolare tipo di attività obbliga il tecnico a prendere in considerazione aspetti specifici della sua professione da un punto di vista prevalentemente normativo. Da qui l'utilità della consultazione del presente volume, anche per il professionista non abitualmente indirizzato all'edilizia e agli illeciti e ai reati urbanistici, per individuare i criteri generali di operatività, in quanto la materia trattata continua ad essere di viva attualità pur nella mutata realtà contingente.

In poche parti di tali consulenze tecniche, perché redatte antecedentemente all'entrata in vigore della moneta unica europea, cioè dell'€uro, il lettore noterà che alcuni importi sono in £ire, e non poteva essere diversamente, in quanto non si poteva adottare una moneta distinta rispetto a quella in vigore al momento della stesura di detta specifica consulenza. Il senso e lo scopo del presente volume non mutano, perché la finalità dello stesso non è quella di fornire dei valori, degli importi, che in qualche modo possano servire di base a considerazioni di contenuto estimale. Il volume si propone di fornire un *indirizzo di lavoro* concernente i molteplici aspetti operativi della tematica degli illeciti e dei reati urbanistici.

L'autore ha fondato, e diretto, la *Rivista del Consulente Tecnico* ed ha, inoltre, pubblicato i volumi: *Professione consulente tecnico*; *Perizie e pareri*; *La relazione di perizia nei casi di divisione di immobili*; *La consulenza tecnica sui danni nelle costruzioni*; *Gli aspetti estimativi del diritto di usufrutto*; *Teoria e tecnica della consulenza*; *Elementi e modelli per la valutazione degli immobili*. *La perizia nelle esecuzioni immobiliari*; *Metodologia della consulenza tecnica*; *Reati edilizi. Manuale operativo*; *Tariffe delle professioni tecniche*. *Architetti, ingegneri, geometri e consulenti giudiziari*. *Commenti*. *Norme di comportamento*.

- gatorietà del parere della *Cie* (la cui sopravvivenza è peraltro rimessa all'autonoma scelta dei Comuni, *art. 4*) e l'introduzione, seppure con alcuni limiti, dell'autocertificazione, in sostituzione del parere dell'*Asl* (*art. 5.3*);
- il potenziamento del ruolo della *conferenza di servizi*, come momento fisiologico e non più tappa eventuale ai fini dell'acquisizione degli assensi necessari per la definizione del procedimento (*art. 5.4*);
 - l'eliminazione di aggravii procedurali in caso di immobili sottoposti a tutela (*art.li 5 e 22.6*);
 - la prevalenza delle disposizioni del predetto *Testo unico* sugli strumenti urbanistici e regolamenti comunali con riferimento alla definizione degli interventi.

(5) L'autore da anni svolge attività di consulente per conto di più sedi giudiziarie, dovendosi sovente occupare di questioni concernenti aspetti che riguardano le problematiche attinenti gli illeciti e i reati edilizio-urbanistici.

(6) Ingegneri, geometri, architetti, avvocati, consulenti, tecnici comunali, pubblici amministratori, privati cittadini.

Capitolo 1

Inosservanza delle norme urbanistiche. Provvedimento di assenso a edificare. Lavori in totale difformità o in assenza della concessione. Inizio lavori. Lottizzazione abusiva

I reati traggono spunto da varie norme di legge: di seguito, con riquadratura, si riporta il testo dell'**art. 17** della **Legge n. 10/1977**; i commenti a detto articolo sono invece privi di riquadratura, rientranti ed evidenziati con una lettera tra parentesi quadra [a].

In merito al **D.Lgs. n. 301/2002** è da sottolineare che l'applicazione delle sanzioni penali di cui all'**art. 44** per gli interventi soggetti a *SuperDia* (rimangono infatti esclusi quelli rientranti nella originaria formulazione della *Dia* di cui al **1° e 2° co.** dell'**art. 22**) comporta l'equiparazione di tali *interventi maggiori* a quelli assoggettati a permesso di costruire anche sotto il profilo delle sanzioni amministrative previste dagli **art.li 31, 33, 34 e 38** del *Testo unico*, ora modificato, in particolare: nei casi di assenza o totale difformità dalla *SuperDia*, parziale difformità e infine nei casi di interventi eseguiti in base a *SuperDia* annullata.

Art. 17 (Sanzioni penali). Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica:

- a) l'ammenda... per la inosservanza delle disposizioni previste dalla presente legge, dalla **Legge n. 1150/1942**..., nonché dai regolamenti edilizi e dagli strumenti urbanistici, ovvero delle prescrizioni e modalità esecutive previste dalla concessione;
- b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda... nei casi di esecuzione dei *lavori in totale difformità o assenza della concessione* o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione [a];
- c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda... nel caso di *lottizzazione abusiva* [b] di terreni a scopo edilizio, come previsto dal **1° co.** dell'**art. 18**. La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza della concessione ⁽²⁰¹⁾.

L'**art. 36** del *Testo unico* prevede che *in caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in difformità da esso, oppure in assenza di Dia nelle ipotesi di cui all'art. 22, 3° co. o in difformità da essa e fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda*. Ed inoltre, sulla richiesta di *permesso in sanatoria*, il Responsabile dell'Ufficio comunale si pronuncia *con adeguata motivazione* entro sessanta giorni, decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata.

Occorre osservare, in primo luogo l'estensione della possibilità di chiedere la sanatoria agli interventi di cui all'**art. 22, 3° co.** anche quando sono realizzati mediante *Dia*. Inoltre, la norma richiede la conformità dell'intervento solo alla *disciplina urbanistica ed edilizia vigente* - e non anche a quella adottata - sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda.

⁽²⁰¹⁾ Articolo così sostituito dall'**art. 20** della **Legge n. 47/1985**. Le sanzioni previste dal presente articolo si applicano anche a talune violazioni previste dal **DI 23 gennaio 1982 n. 9**, convertito in **Legge 25 marzo 1982 n. 84**.

Il *co. 1°* è stato così modificato dal *D.Lgs. n. 301/2002*, che rispetto alla disciplina previgente, non richiede più la conformità anche alla disciplina urbanistica ed edilizia solo adottata. La norma è coerente con l'*art. 12, 3° co.* del *Testo unico* che disciplina il regime di salvaguardia e dispone la sospensione di ogni determinazione in ordine alla domanda di permesso di costruire quando l'intervento in progetto è in contrasto con le previsioni degli *strumenti urbanistici adottati*.

[a] *Lavori in totale difformità o assenza del provvedimento comunale di assenso. Il mutamento di destinazione d'uso di un immobile [l'art. 119 del D.Lgs. n. 490/1999, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (G.u. 27 dicembre 1999 n. 229/L), sancisce che è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e con l'ammenda chiunque destina i beni culturali indicati nell'art. 2 ad uso incompatibile con il loro carattere storico od artistico o pregiudizievole per la loro conservazione o integrità], attuato in violazione delle leggi urbanistiche e senza l'assenso della P.a., anche qualora non comporti modifiche alle originarie strutture edilizie* ⁽²⁰²⁾, costituisce reato punibile ai sensi del citato *art. 17*. Da ciò consegue che:

- il mutamento di destinazione d'uso degli immobili, senza autorizzazione da parte dell'Ente comunale, deve ritenersi inammissibile in quanto altera il complessivo assetto del territorio urbano che tale autorità è tenuta a organizzare attraverso gli strumenti urbanistici; l'*art. 150 del D.Lgs. n. 490/1999, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, sancisce che le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda i valori ambientali, con finalità di orientamento della pianificazione paesistica, sono individuate a norma dell'*art. 52 del D.Lgs. n. 112/1998*; i *Prg* e gli altri strumenti urbanistici si conformano, secondo l'*art. 5 della Legge n. 1150/1942* e le norme regionali, alle previsioni dei piani territoriali paesistici e dei piani urbanistico-territoriali di cui all'*art. 149 del D.Lgs. n. 490/1999*; i beni e le aree indicati agli *art.li 139 e 146* sono comunque considerati ai fini dell'applicazione dell'*art. 7, n. 5, della Legge n. 1150/1942*, come sostituito dall'*art. 1 della Legge n. 1187/1968*; le Regioni e gli Enti comunali possono concordare con il Ministero speciali forme di collaborazione delle competenti soprintendenze alla formazione dei piani;
- in tutti gli Enti comunali devono essere osservati rapporti massimi fra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio ⁽²⁰³⁾;
- sono perciò da considerarsi reato tutte quelle trasformazioni urbanistiche ed edilizie che, incidendo negativamente sull'organizzazione dei servizi predisposti in relazione alle destinazioni d'uso, modificano queste ultime;
- devono ritenersi leciti, invece, in linea generale ⁽²⁰⁴⁾, quei mutamenti che avvengono nell'ambito della stessa categoria di destinazione senza l'esecuzione di opere materiali;
- restano sottratti, infine, al regime concessorio quei semplici mutamenti di destinazione d'uso attuati, senza opere edilizie, su costruzioni legittimamente eseguite senza l'assenso dell'Ente comunale, ossia su immobili edificati prima che venisse imposto l'obbligo del provvedimento concessorio comunale per le costruzioni com-

⁽²⁰²⁾ L'*art. 32 del Testo unico* determina le *variazioni essenziali* e tra esse si indica il mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standard di cui al *Dm n. 1444/1968*.

⁽²⁰³⁾ Conseguentemente l'organizzazione del territorio comunale si attua con il coordinamento delle varie destinazioni d'uso, in tutte le loro possibili relazioni, e con l'assegnazione ad ogni singola destinazione d'uso di determinate qualità e quantità di servizi.

⁽²⁰⁴⁾ Salvo diverse disposizioni specifiche degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi.

prese nei centri abitati, e su quegli immobili, edificati fuori dei centri abitati, prima che la licenza venisse resa obbligatoria con la **Legge n. 765/1967**, e ciò in quanto, in mancanza della specifica indicazione d'uso attribuita all'immobile dall'Ente comunale, deve logicamente ritenersi che l'immobile stesso sia *a destinazione libera*.

Possono essere definiti **varianti in corso d'opera** tutti gli **interventi edilizi in lieve difformità** dall'elaborato grafico, che si rendano necessari nel corso dell'edificazione per ragioni tecniche non previste o non prevedibili al momento della redazione dell'elaborato - la realizzazione di **scantinati collegati da apposite scalette ai soprastanti appartamenti** non costituisce intervento edilizio in lieve difformità dall'elaborato grafico reso necessario nel corso dell'edificazione per ragioni tecniche non previste e non prevedibili, determinando una modifica della destinazione d'uso e della superficie utile delle singole unità immobiliari: si deve escludere che tali opere, abusivamente realizzate, siano da qualificare come varianti in corso d'opera -. Debbono però sussistere i requisiti richiesti dell'**art. 22, 2° co.** del *Testo unico*, che ha sostituito l'**art. 15 della Legge n. 47/1985**, ora abrogato:

- le varianti debbono essere conformi agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti;
- non debbono essere in contrasto con gli strumenti urbanistici ed i regolamenti edilizi adottati, né comportare modifiche della sagoma, della destinazione d'uso e delle superfici utili dell'edificio e delle unità immobiliari di cui esso si compone ⁽²⁰⁵⁾;
- non debbono riguardare immobili vincolati, né interventi di restauro a norma dell'**art. 31 della Legge n. 457/1978**, e la loro approvazione deve essere richiesta prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori [nel **D.Lgs. n. 490/1999**, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, vi è una *carenza operativa* per quanto attiene la separazione del *restauro a fini storico-artistici* (afferente ai beni culturali) dal *restauro edilizio* (**art. 31 della Legge n. 457/1978**), pertinente all'urbanistica].

Di fronte a tali condizioni ci si può trovare in presenza di **varianti in senso tecnico e giuridico**, che non costituiscono **illecito amministrativo né penale**, tanto che ad esse, come previsto dal **1° co.** dell'**art. 15 della Legge n. 47/1985**, non si applicano le sanzioni amministrative né quelle penali di cui all'**art. 17 della Legge n. 10/1977** ⁽²⁰⁶⁾, come modificato dall'**art. 20 della Legge n. 10/1977**.

[a] Il proprietario può legittimamente mutare la destinazione d'uso di un immobile a condizione che per tale variazione non si rendano necessarie modifiche strutturali dell'immobile.

Se per modificare la destinazione d'uso dell'immobile fossero necessari interventi edi-

⁽²⁰⁵⁾ Sul punto si osserva che la riduzione delle dimensioni di un lato di un fabbricato di circa cm 50 e l'esecuzione di un lucernaio, fatte salve eventuali prescrizioni specifiche di regolamenti locali in senso contrario, non sono tali da costituire una *modifica radicale di sagoma* del fabbricato; detti interventi possono essere considerati alla stregua di *modifiche di dettaglio all'interno della sagoma principale* del fabbricato, in quanto non si ritiene che alterino sostanzialmente le caratteristiche architettoniche di cui all'elaborato grafico originario; tali difformità è da ritenere che eccedano le prescrizioni di cui all'**art. 15 della Legge n. 47/1985**, anche se non dovrebbero trovare difficoltà per essere *regolarizzate*, considerandole parziali difformità - vedere l'**art. 12** della legge medesima - con la presentazione di un elaborato grafico in sanatoria, ai sensi dell'**art. 13** della legge richiamata.

⁽²⁰⁶⁾ Sono difformità parziali, ai sensi della normativa urbanistica contenuta nell'**art. 17 della Legge n. 10/1977**, quelle che o contrastino con gli strumenti urbanistici o comportino una modifica della sagoma, delle superfici utili e della destinazione d'uso senza tuttavia dar vita ad un'opera sostanzialmente nuova. Devono invece considerarsi difformità totali, in antitesi a quelle parziali, le difformità che, contrastando con gli strumenti urbanistici o comportando le anzidette modifiche, realizzano, per la loro entità, un'opera del tutto diversa rispetto a quella originariamente prevista.

lizi, intesi a rendere il bene oggettivamente e permanentemente idoneo ad un uso diverso, tali interventi cadono sotto il controllo dell'Ente comunale: gli eventuali interventi dovranno essere conformi allo strumento urbanistico e alle norme regolamentari comunali.

Il mutamento di destinazione d'uso potrebbe, tuttavia, non essere consentito anche qualora non consista in interventi edilizi: si tratta dell'ipotesi in cui l'attività nuova che si intende instaurare nell'immobile debba essere assoggettata ad altre autorizzazioni amministrative - ad esempio, l'autorizzazione all'esercizio del commercio [l'**art. 53** del **D.Lgs. n. 490/1999**, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali*, sancisce che con provvedimento del soprintendente o nei regolamenti di polizia urbana sono individuate le aree aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale in cui l'esercizio del commercio previsto dalla **Legge n. 112/1991** non è consentito o è consentito solo con particolari limitazioni. In tale ultimo caso l'esercizio del commercio è subordinato al preventivo nullaosta del soprintendente che, per quanto attiene alla somministrazione di alimenti e bevande, può essere concesso solo per le installazioni mobili; sono fatte salve le norme regionali emanate in applicazione dell'**art. 28, 12° co.** del **D.Lgs. n. 114/1998**] -. In tal caso, peraltro, i motivi per cui il mutamento di destinazione d'uso potrebbe non essere consentito dall'Ente comunale deriverebbero da norme di legge e di regolamento non attinenti necessariamente all'urbanistica ⁽²⁰⁷⁾.

Il mutamento di destinazione di un alloggio da residenziale a studio può realizzarsi senza dar luogo all'esecuzione di interventi edilizi di modifica dell'alloggio stesso. In tale fattispecie, detto mutamento sarebbe legittimo, né richiederebbe alcun assenso dell'Ente comunale. Tale opinione non è sempre condivisa: alcuni ritengono perseguibile penalmente anche il mutamento di destinazione d'uso effettuato senza opere edilizie in mancanza di provvedimento di assenso emesso dall'Ente comunale. Tuttavia si è orientati nel senso di escludere il reato nella fattispecie di mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie.

[a] Il mutamento di destinazione d'uso può essere *materiale*, attraverso opere edilizie realizzate sull'immobile preesistente, ovvero soltanto *funzionale*, con una semplice modificazione dell'utilizzo, che non comporti trasformazioni materiali: solo il mutamento funzionale richiede, per essere integrato, l'effettiva modifica della destinazione dell'immobile, mentre il mutamento materiale si consuma sin dall'inizio dei lavori edilizi finalizzati al cambio di destinazione, purché tale finalizzazione sia desumibile attraverso elementi di natura logica o storica.

[a] L'**art. 872 Cc** va interpretato anche in rapporto all'**art. 871 Cc**, in virtù del quale l'esecuzione di opere edilizie, in assenza di provvedimento concessorio comunale, non genera *ex se* un danno ingiusto, qualora non si verifichi un contrasto sostanziale con le norme che presiedono lo svolgimento dell'attività edilizia. Va, pertanto, escluso il diritto al risarcimento del danno, richiesto per il mutamento di destinazione d'uso con opere da soffitta a civile abitazione, qualora la nuova destinazione d'uso sia compatibile con le disposizioni del **Prg**.

[a] Se viene accertato che le opere abusive sono esistenti, nelle strutture essenziali, al

⁽²⁰⁷⁾ Il **Dpr 6 giugno 2001 n. 380**, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, distingue le norme di legge e di natura regolamentare e contiene una tabella di corrispondenza tra gli articoli della nuova normativa e della precedente, piuttosto utile per la consultazione. Sono presenti anche alcune caratteristiche relativamente utili per gli operatori: ogni articolo reca le indicazioni delle norme da cui è tratto; sono poi indicate le norme abrogate e sono esplicitamente elencate le norme che restano in vigore, il che costituisce lavoro di *contorno*.

31 dicembre 1993, il procedimento penale segue un indirizzo favorevole all'autore delle violazioni urbanistiche. In ordine ai reati di cui sopra non è possibile procedere se si provvede al pagamento dell'oblazione ai sensi dell'**art. 38 della Legge n. 47/1985**. Il 2° co. della norma summenzionata, infatti, sancisce che... *l'oblazione interamente corrisposta estingue i reati di cui... all'art. 17 della Legge n. 10/1977, come modificato dall'art. 20 della presente legge... e agli art.li 13, 1° co., 14, 15, 16 e 17 della Legge n. 1086/1971. Essa estingue altresì i reati di cui all'art. 20 della Legge n. 64/1974...* Tale disposizione evidenzia la scelta del legislatore di mandare esenti da responsabilità penale coloro che hanno corrisposto gli importi richiesti ⁽²⁰⁸⁾.

L'estinzione degli effetti penali, quindi, è da ricollegare al versamento della somma richiesta a titolo di oblazione ed è indipendente dal perfezionamento del procedimento amministrativo che si conclude con il rilascio del provvedimento concessorio comunale o autorizzazione in sanatoria; non esiste, infatti, una necessaria e perfetta coincidenza tra gli effetti estintivi penali e gli effetti estintivi amministrativi; il Giudice penale, pertanto, non deve attendere il conseguimento della sanatoria per potere dichiarare estinti i reati elencati all'**art. 38, 2° co. della Legge n. 47/1985**.

Quanto sopra consegue anche dall'analisi della **Legge n. 47/1985**, nonché delle integrazioni introdotte con l'**art. 39 della Legge n. 724/1994**.

[a] *Soggetti diversi*. Gli ultimi tre commi dell'**art. 38 della Legge n. 47/1985** estendono la possibilità di *proscioglimento per estinzione dei reati contravvenzionali* ⁽²⁰⁹⁾ anche ai soggetti diversi dal proprietario dell'opera abusiva ma che, comunque, abbiano concorso all'esecuzione dei reati medesimi. Tali soggetti sono il *committente* (se diverso dal proprietario), il *costruttore* e il *direttore dei lavori*.

Gli stessi, pertanto, avrebbero dovuto presentare all'Ente comunale un'*autonoma domanda di oblazione* ai sensi dell'**art. 35 della Legge n. 47/1985**.

[a] Le ipotesi di assenza di provvedimento concessorio comunale, totale difformità e variazioni essenziali ⁽²¹⁰⁾ sono considerate unitariamente dal legislatore, che le assoggetta alla sanzione della demolizione ⁽²¹¹⁾.

Sussistono, invece, rilevanti differenze a fini penali, perché le variazioni essenziali, a differenza della totale difformità e dell'assenza di provvedimento concessorio comunale, non comportano il reato di *esecuzione di lavori in totale difformità o assenza della concessione o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione*.

[a] *Concessione edilizia (ora permesso di costruire)*. *Rilascio*. Per la c.d. *attività edilizia maggiore* occorre il rilascio del provvedimento di assenso comunale o *permesso di costruire* ⁽²¹²⁾. Il procedimento per il rilascio del provvedimento di assenso comunale è stato modificato dal 60° co. dell'**art. 2 della Legge n. 662/1996**. Le nuove norme di comportamento introdotte prevalgono sulle disposizioni degli strumenti

⁽²⁰⁸⁾ L'**art. 40 del Dpr 6 giugno 2001 n. 380, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia**, disciplina la sospensione o demolizione di interventi abusivi da parte della Regione nel caso che l'Ente comunale non provveda nei termini stabiliti: *il provvedimento di demolizione è adottato entro cinque anni dalla dichiarazione di agibilità dell'intervento*.

⁽²⁰⁹⁾ Relativi ad abusi edilizi perpetrati entro il 1° ottobre 1983.

⁽²¹⁰⁾ L'**art. 32 del Testo unico** determina le *variazioni essenziali* e tra esse si indica il *mutamento della destinazione d'uso* che implichi variazione degli standard di cui al **Dm n. 1444/1968**.

⁽²¹¹⁾ L'**art. 41 del Dpr 6 giugno 2001 n. 380, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia**, disciplina la demolizione di opere abusive ed ammette sia l'affidamento dei lavori anche a trattativa privata, sia il *ricorso a procedure negoziate aperte, per l'aggiudicazione di contratti d'appalto per demolizioni da eseguirsi all'occorrenza*.

⁽²¹²⁾ Rispetto alla tradizionale *licenza edilizia* - poi definita *concessione edilizia* dalla **Legge n. 10/1977** - il **Testo Unico sull'edilizia** ha introdotto il *permesso di costruire*.

urbanistici generali vigenti e dei regolamenti edilizi comunali in materia di procedimento. Il relativo procedimento si ispira a criteri di maggiore speditezza nel rilascio del provvedimento di assenso comunale.

Il *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* ha semplificato l'iter per gli assensi comunali, riducendo le procedure a due: *Dichiarazione di inizio attività* (Dia) e permesso di costruire. La nuova formulazione dell'**art. 19** della **Legge n. 241/1990** introdotta dall'**art. 3** della **Legge n. 80/2005** comporta, nei confronti della previgente disciplina, sostanziale ampliamento dei casi a cui si applica l'istituto della *Dichiarazione* (già *denuncia*) di inizio attività *Dia*. Resta il principio che esistono opere edilizie per le quali non è necessario alcun assenso: prima di tutto quelle definite come manutenzione ordinaria (riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e lavori necessari a integrare o mantenere efficienti gli impianti tecnologici), ma anche le opere il cui scopo è l'eliminazione di barriere architettoniche (è fatta esplicita eccezione per le rampe e gli ascensori esterni all'edificio, per i quali è ancora necessaria la *Dia*).

Opere minori. La *Dichiarazione di inizio attività* è l'iter più utilizzato per le opere *minori*. In questo caso è gratuita, nel senso che non si deve pagare nulla all'Ente comunale. Per opere più importanti resta possibile fare una scelta diversa: ricorrere alla *Dia* oppure scegliere la procedura del *permesso di costruire*. In entrambi i casi occorrerà versare all'Ente comunale il cosiddetto *contributo di costruzione* ⁽²¹³⁾. Alla *Dia* in sostituzione del permesso è stata attribuita la definizione di *SuperDia* ⁽²¹⁴⁾.

⁽²¹³⁾ Con il *Testo unico* sono stati modificati, in senso più favorevole al soggetto obbligato, i limiti minimi delle sanzioni che devono essere stabilite dalle Regioni, per il ritardato od omesso versamento del contributo di costruzione.

Ai sensi dell'**art. 42**, infatti, le Regioni determinano le sanzioni per il ritardato o mancato versamento del contributo di costruzione *in misura non inferiore a quanto previsto nel presente articolo e non superiore al doppio*. La norma, modificata dal **17° co.** dell'**art. 27** della **Legge n. 448/2001**, prevede una riduzione delle sanzioni rispetto al regime previgente per ciascun periodo di ritardo.

Le sanzioni previste sono:

- a) pari al 10 per cento del contributo da versare (prima era il 20 per cento), qualora il versamento del contributo sia effettuato nei successivi centoventi giorni;
- b) pari al 20 per cento (prima era il 50 per cento) quando, superato il termine di cui alla lett. a), il ritardo si protrae non oltre i successivi sessanta giorni;
- c) pari al 40 per cento (prima era il 100 per cento) quando, superato il termine di cui alla lett. b), il ritardo si protrae non oltre i successivi sessanta giorni.

Rilevante è anche la precisazione, contenuta nel **6° co.** della norma che *in mancanza di leggi regionali che determinino la misura delle sanzioni di cui al presente articolo, queste saranno applicate nelle misure indicate nel 2° co.* Pertanto fino al momento dell'entrata in vigore di leggi regionali in materia, le sanzioni applicabili, per l'omesso o ritardato versamento del contributo di costruzione, risulteranno quelle indicate nel *Testo unico* all'**art. 42**.

⁽²¹⁴⁾ Le opere più importanti (ristrutturazioni edilizie, nuove costruzioni e ampliamenti di quelle esistenti) sono sottoposte al permesso di costruire o alla c.d. *SuperDia*.

Il permesso di costruire, diversamente dalla *Dia*, prevede un *assenso esplicito dell'Ente comunale*, senza il quale non è possibile dar corso ai lavori. Sono fissati dei termini per rilasciarlo (sessanta giorni dalla domanda o dalla richiesta delle ulteriori autorizzazioni necessarie, che diventano 120 nei Comuni con più di 100 mila abitanti). In mancanza di comunicazioni in tempo utile, il *permesso di costruire* si intende rifiutato.

Per il resto, l'iter ricalca quello della *Dia*. Il *permesso di costruire* è oneroso, nel senso che occorre pagare una cifra a titolo di contributo di costruzione.

I lavori interessati innanzitutto sono gli interventi di *ristrutturazione edilizia*, cioè le opere di recupero di fabbricati esistenti con aumento della volumetria o della superficie utile (è il caso della trasformazione di un solaio in sottotetto abitabile). Sono inclusi nella ristrutturazione la demolizione e la ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma, i cambi d'uso nei centri storici e gli ampliamenti di case unifamiliari nei limiti del 20 per cento. Poi le *nuove costruzioni*, compresi prefabbricati, roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, quando vengono usati come abitazioni, uffici o depositi in modo stabile.

I meccanismi della Dia. La *Dia* è una dichiarazione, da presentare in Comune trenta giorni prima dell'inizio lavori: con il *D.Lgs. n. 301/2002* viene portato a **trenta giorni** il termine per l'inizio dei lavori soggetti in generale a *Dia*, con le stesse modalità e adempimenti previsti dalla *Legge n. 662/1996*. Tale dichiarazione va corredata da una relazione a firma di un progettista abilitato a cui siano allegati i progetti. Il progettista deve attestare la conformità delle opere alla normativa urbanistica, igienico-sanitaria e alle norme di sicurezza. Il professionista sarà in genere un architetto, un ingegnere o un geometra ma in casi particolari (per esempio ristrutturazioni di impianti), può essere un tecnico che opera in quella particolare area di intervento. Va indicata anche l'impresa o l'artigiano che eseguono i lavori.

L'Ente comunale può interrompere il termine di trenta giorni, richiedendo documenti mancanti e il termine ricomincerà a decorrere dalla data della loro presentazione. Se, infine, l'Ente comunale emette l'ordine di non eseguire i lavori, deve motivare in modo convincente il suo veto.

Il proprietario deve comunicare anche il giorno in cui i lavori terminano. Contemporaneamente il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale, con il quale attesta la conformità dell'opera al progetto presentato. La *Dia* ha validità triennale. Se l'edificio ha vincoli, per cui è necessario ottenere l'assenso di altre amministrazioni (vigili, Asl, sovrintendenze), il termine di trenta giorni decorre dopo che l'assenso è stato ricevuto. Se la P.a. è esterna a quella comunale, l'Ente comunale convoca una *Conferenza di servizi* a cui partecipano i rappresentanti delle amministrazioni esterne.

Dia e permesso di costruire. Il *Testo unico* non stabilisce in dettaglio gli interventi per cui è necessaria la *Dia*: afferma che sono tutti quelli sottoposti al *permesso di costruire*, di cui, invece, è fornito un elenco. In definitiva, è possibile stabilire che la *Dia* copre gli interventi di manutenzione straordinaria e quelli di restauro e risanamento conservativo, così come definiti dal *Testo unico* stesso. Rifacendosi a norme precedenti, è inoltre possibile includere nella *Dia* anche alcune opere di incerta definizione (recinzioni, muri, cancellate, piscine e campi da tennis senza creazione di volumetrie), ovvero la costruzione di locali tecnici caldaia e ascensore, serre per le piante, sostitu-

In alternativa al permesso di costruire, resta possibile ricorrere alla procedura della *SuperDia* (un *iter* burocratico più rapido e semplice), che si distingue dalla *Dichiarazione di inizio attività* per le opere minori perché non è gratuita: si deve versare infatti all'Ente comunale il contributo di costruzione. La *SuperDia* è valida per:

1. tutte le opere di ristrutturazione edilizia (demolizioni e ricostruzioni incluse) e di ristrutturazione urbanistica;
2. le nuove costruzioni e gli ampliamenti, a condizione che la nuova costruzione o l'ampliamento devono essere già concessi non solo dal *Prg*, ma anche da un suo **strumento attuativo**, cioè da una serie di prescrizioni dettagliate che riguardano zone o singoli isolati. Per esempio limiti di densità edilizia (rapporto tra il terreno e i metri cubi costruibili), di altezza degli edifici, di distanza dai palazzi vicini, di tipi di tetti eccetera.

I rischi della SuperDia. Non è sempre conveniente, anche quando si può, utilizzare la *SuperDia*. Anzi, soprattutto in caso di nuove costruzioni, può darsi che sia meglio ottenere un permesso di costruire, cioè un consenso esplicito da parte dell'Ente comunale, in quanto con la *SuperDia* non si hanno garanzie, nemmeno dopo che sono trascorsi trenta giorni da quando è stata presentata la documentazione. Infatti, se i funzionari comunali giudicano che la normativa non sia stata rispettata, possono bloccare in ogni momento il cantiere e, addirittura, imporre la demolizione dell'opera anche dopo anni che è stata terminata. Il tutto, oltre all'azione penale.

Per contro, ottenendo un **permesso di costruire**, l'Ente comunale è responsabile: se infatti l'opera edilizia è giudicata in seguito abusiva, il cittadino può chiedere (e ottenere) i danni dalla P.a.

Eccezioni regionali. La *Legge Regione Lombardia n. 22/1999* non limita il ricorso alla *SuperDia* all'ipotesi di nuove costruzioni e ampliamenti. Si tratta però di un'assunzione di responsabilità ancor maggiore dei progettisti. La *Legge Regione Emilia n. 31/2002* pone il principio del silenzio-assenso: decorso inutilmente il tempo per il rilascio del permesso di costruire, la domanda di rilascio si intende accolta. La *Legge Regione Toscana n. 52/1998* dà garanzie rispetto all'inadempienza della P.a.: il cittadino può presentare istanza al difensore civico, che entro 15 giorni nominerà un *commissario ad acta* per emanare il provvedimento (*Il Sole-24 Ore*, 6 ottobre 2003).

zione e prolungamento di impianti, parcheggi di pertinenza nel sottosuolo dell'edificio, varianti a permessi di costruzione che non incidano sui parametri urbanistici, non incrementino i volumi dell'edificio, non mutino destinazione d'uso e categoria edilizia né ne alterino la sagoma (Rezzonico Silvio e Stringhi Alberto, *Il Sole-24 Ore*, 6 ottobre 2003). [a] *Permesso di costruire. Decadenza.* Gli **art.li 10-15** del nuovo *Testo unico* individuano i tratti del *permesso di costruire*, precisando gli interventi edilizi per i quali è necessario (**art. 10**), le sue caratteristiche (**art. 11**), i presupposti per il rilascio (**art. 12**), la competenza per il rilascio (**art. 13**), le ipotesi di permesso di costruire in deroga (**art. 14**), nonché la sua efficacia temporale e la decadenza dall'esercizio dello *ius aedificandi* (**art. 15**) ⁽²¹⁵⁾.

La necessità dell'assenso preventivo dell'Ente comunale è limitata agli interventi che comportano trasformazione urbanistica ed edilizia; per converso per le attività che, pur modificando il territorio, non operano trasformazioni urbanistiche, non è necessario il permesso di costruire.

In ordine alla legittimazione a richiedere il permesso di costruire, la norma ripropone il testo del *1° co.* dell'**art. 4** della *Legge n. 10/1977* che aveva sostanzialmente individuato due categorie di soggetti legittimati, e cioè quella del proprietario e quella di chi avesse titolo a richiedere la concessione ⁽²¹⁶⁾. In relazione alla titolarità del permesso di costruire si pongono, quali corollari, le seguenti ulteriori caratteristiche del titolo:

⁽²¹⁵⁾ Il provvedimento che si limita a dichiarare la decadenza del provvedimento di assenso comunale a edificare per decorso del tempo e perché la costruzione non ultimata nei termini di legge appare oggi in contrasto con le nuove prescrizioni urbanistiche alle quali si ispirano le nuove norme è formulato in termini perplessi e non del tutto chiari e, quindi, tali da determinare l'illegittimità dell'atto medesimo (*Tar Piemonte sent. n. 66/1978*). In realtà, il semplice richiamo al *decorso del tempo* non è di per sé sufficiente ad individuare con esattezza l'ipotesi normativa alla quale la P.a. ha voluto far riferimento.

L'inerzia continuata del titolare di un permesso edilizio per un certo periodo, può rilevare sia nella fase iniziale dell'utilizzazione della licenza, ove i lavori non vengano iniziati entro l'anno dal rilascio (**art. 10, 10° co.** della *Legge n. 765/1967*; **art. 4** della *Legge n. 10/1977*; **art. 49** della *Legge reg. Piemonte n. 56/1977*), sia in momenti successivi, se i lavori iniziati nel termine vengono poi sospesi per un tempo superiore a quello stabilito in eventuali norme regolamentari o di legge (**art. 4** della *Legge n. 10/1977* e **art. 49** della *Legge reg. Piemonte n. 56/1977*), sia infine, nell'ipotesi che intervenga una nuova normativa in contrasto con l'opera edilizia non ancora ultimata (**art. 10, 11° co.**, della *Legge n. 765/1967*).

Ora, poiché nel caso in esame non è dato di individuare esattamente la figura di decadenza cui si è voluto far riferimento, il relativo provvedimento deve ritenersi illegittimo per perplessità sulla funzione pubblica che si è intesa esercitare. Non solo, ma la decadenza della licenza è viziata sotto altro profilo, perché non emerge alcun elemento concreto che suffraghi la supposta inerzia del ricorrente.

Invero, l'onere di dimostrare lo svolgimento tempestivo ed ininterrotto dell'attività costruttiva non ricade sul titolare della licenza (ora permesso di costruire) ma sul Sindaco.

Il *Tar Piemonte*, ha, infatti, precisato che... spetta ovviamente all'Ente comunale, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, controllare che l'attività dei privati sia conforme alle disposizioni di legge e di regolamento e alle prescrizioni delle licenze e dei piani urbanistici, intervenendo, tutte le volte che rispondenza non vi sia, con gli strumenti predisposti dall'ordinamento, nei quali non può non farsi menzione dei presupposti, degli accertamenti fatti e delle ragioni di contrasto dell'attività del privato con le norme e le prescrizioni urbanistiche (Mortarino Giorgio, a cura di, in *Edilizia*, n. 22, 30 novembre 1978, pag. 7).

⁽²¹⁶⁾ Invero, consistendo nell'accertamento della conformità dell'intervento da realizzare con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie, il permesso di costruire non è legato alla persona (legittimata) che lo ha richiesto, ma segue l'immobile anche nel caso di trasferimento ad altri soggetti: è stato affermato che la volta di una concessione edilizia consiste in una novazione soggettiva del rapporto tra l'amministrazione ed il privato, priva di incidenza sul contenuto precettivo della concessione. Da tali caratteristiche emerge la natura reale del permesso di costruire, che è inerente esclusivamente all'immobile rispetto al quale si realizza l'intervento edilizio e che ha il solo effetto di rimuovere un divieto di edificare. Ciò trova conferma proprio nella sua incapacità di limitare i diritti dei terzi, in quanto la sua rilevanza giuridica riguarda solo i rapporti tra la P.a. ed il soggetto richiedente, mentre sul piano dei rapporti tra privati, interessati in senso opposto alla costruzione, il titolo è del tutto irrilevante, in quanto il Giudice ordinario deve risolvere il conflitto eventualmente insorto tra i privati,

- a. la sua trasferibilità, insieme all'immobile, ai successori e aventi causa;
- b. la sua non incidenza sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili realizzati per effetto del suo rilascio;
- c. l'impossibilità di arrecare limitazioni dei diritti dei terzi;
- d. la sua onerosità;
- e. la sua irrevocabilità.

L'*irrevocabilità* non preclude tuttavia l'annullamento, in sede di autotutela, dell'atto di assenso già rilasciato che, tuttavia, ai fini della sua legittimità, deve essere basato (e motivato), oltre che sull'accertato vizio di illegittimità in sede di rilascio, anche sull'interesse pubblico attuale alla rimozione dell'atto, non potendo a tal fine farsi riferimento alla generica esigenza di ripristinare l'ordine giuridico violato.

In tema di decadenza del permesso di costruire ⁽²¹⁷⁾ e la giurisprudenza in materia, l'**art. 15 del Dpr n. 380/2001**, che disciplina l'efficacia temporale e la decadenza del permesso di costruire, contiene ulteriori elementi tali da evidenziare il carattere di *attualità* del permesso di costruire sotto il profilo dinamico, cioè nel momento della sua concreta attuazione. Il permesso di costruire consente l'esercizio dello *ius aedificandi* relativamente al progetto assentito in un ristretto spazio temporale: i lavori devono essere iniziati entro un anno dal rilascio del titolo e devono essere completati entro il successivo triennio decorrente dall'inizio lavori, a conferma della necessità che il permesso di costruire sia attualmente conforme alle previsioni del piano ⁽²¹⁸⁾. È

confrontando direttamente le caratteristiche della costruzione con le norme che le disciplinano. La caratteristica di irrevocabilità è connaturata, per un verso, alla sua natura di atto di controllo della conformità dell'intervento da realizzare alle previsioni urbanistiche ed edilizie e, per altro verso, all'assenza di discrezionalità nel suo rilascio: essa implica, in sostanza, l'impossibilità da parte dell'amministrazione di procedere alla sua revoca per ragioni di opportunità ovvero per sopravvenute circostanze che lo rendano non più idoneo a soddisfare l'interesse pubblico.

⁽²¹⁷⁾ L'**art. 31, penultimo co.** della **Legge n. 1150/1942**, così come modificato ed integrato dall'**art. 10 della Legge n. 765/1967**, commina la decadenza delle licenze edilizie che vengono a trovarsi in contrasto con nuove previsioni urbanistiche successivamente entrate in vigore, a meno che i lavori abbiano già avuto inizio e purché vengano condotti a termine entro tre anni, a partire dal momento in cui furono iniziati.

Detta formula, come ha precisato il **Tar Piemonte sent. n. 357/1977**, deve essere intesa nel suo preciso significato tecnico e va, quindi, riferita... *alle previsioni di Prg e a quelle, equiparabili, del programma di fabbricazione con esclusione delle norme di regolamento edilizio, salvo che queste non abbiano eccezionalmente un preciso contenuto urbanistico.*

Non rientrano, invece, nelle suddette previsioni le norme della **Legge n. 765/1967**, contenenti limitazioni all'attività costruttiva, le quali non possono trovare applicazione rispetto alle licenze già rilasciate prima della entrata in vigore della stessa legge, in difetto di espressa disposizione legislativa che conferisce ad essa efficacia retroattiva, disposizione necessaria in relazione alla natura giuridica delle licenze edilizie *ex lege urbanistica*. La sentenza, in esame, ha anche precisato che il provvedimento di decadenza di licenza edilizia deve comunque estrarre le ragioni del contrasto tra la licenza e le nuove previsioni urbanistiche (Mortarino Giorgio, a cura di, in *Edilizia*, n. 2, 31 gennaio 1979, pag. 7).

⁽²¹⁸⁾ La previsione della decadenza del provvedimento di assenso comunale a edificare si rinviene sia nella legislazione urbanistica statale sia nei regolamenti comunali. Detto istituto trova il suo fondamento nella stessa natura giuridica del permesso edilizio.

Invero, l'autorizzazione a costruire, con cui si rimuovono da parte dell'autorità comunale gli ostacoli che si frappongono all'esercizio dello *ius aedificandi*, viene accordata in seguito all'accertamento che il nuovo insediamento si inserisca adeguatamente in un dato contesto urbanistico, nel rispetto della normativa vigente nel Comune.

Ma per la estrema variabilità delle situazioni cui i provvedimenti si rapportano, nonché per la connaturata mutevolezza della disciplina urbanistica, sorge l'esigenza che l'autorità comunale non rimanga vincolata *sine die* ai provvedimenti emanati ed agli apprezzamenti fatti al momento dell'adozione dei singoli provvedimenti autorizzativi.

In sostanza questo è il fondamento che sorregge le norme dirette ad assicurare il più possibile l'aderenza dell'attività edilizia privata alle mutevoli esigenze dell'interesse pubblico urbanistico. Hanno un tale fondamento: la disposizione dell'**art. 31, 10° co.** della **Legge n. 1150/1942** (così come modificato dall'**art. 10 della Legge**

ammessa la proroga dei predetti termini ⁽²¹⁹⁾, su richiesta dell'interessato, da rilasciarsi dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio tecnico in presenza di fattori che rendano oggettivamente impossibile la tempestiva realizzazione dell'intervento e non semplicemente dipendenti dall'incapacità soggettiva del titolare del permesso di eseguire l'intervento: il legislatore ha in tal senso evidenziato che la proroga è ammessa *esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.*

La scadenza dei termini e quindi la mancata concessione della proroga non esclude la possibilità di richiedere un nuovo permesso di costruire ⁽²²⁰⁾: anzi espressamente il 3°

n. 765/1967), per cui il provvedimento di assenso comunale a edificare non può avere validità superiore ad un anno; la successiva disposizione dell'*art. 31, 11° co.*, che configura la decadenza delle licenze in contrasto con le nuove previsioni urbanistiche entrate in vigore dopo il rilascio delle licenze medesime, salvo che i relativi lavori siano stati iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio; le norme dei regolamenti edilizi comunali che comminano la decadenza per l'abbandono e/o la sospensione dell'attività costruttiva per un dato periodo, di solito fissato in 180 giorni.

I casi sopracitati si configurano tutti come tipiche ipotesi di decadenza, in quanto vengono ricollegate alla inattività del titolare ed all'inutile decorso del termine stabilito per l'inizio e l'ultimazione dei lavori e per la utilizzazione della licenza. Alla luce delle suesposte argomentazioni, il *Tar Piemonte* con *sent. n. 319/1976*, ha sancito il carattere obiettivo della decadenza del provvedimento di assenso comunale a edificare la quale, nel caso di sospensione dei lavori per oltre 180 giorni, opera indipendentemente dai motivi soggettivi che hanno potuto contribuire a determinare la situazione di inattività; in altri termini, la decadenza del permesso di costruzione, in caso di espressa previsione regolamentare per sospensione dei lavori per più di 180 giorni, si verifica per il solo dato obiettivo della sospensione di ogni attività edilizia oltre il termine regolamentare.

Da ciò deriva, quindi - secondo la decisione in esame - che... *l'atto con il quale l'amministrazione pronuncia la decadenza non ha carattere sanzionatorio, ma semplicemente dichiarativo di una situazione verificatasi ope legis, dal quale esula ogni profilo di discrezionalità, correttamente intesa come valutazione di interessi contrapposti e di prevalenza dell'interesse pubblico su quello del costruttore (Cons. Stato sent. n. 709/1972).*

Quindi, si deve concludere che per la dichiarazione di decadenza del provvedimento di assenso comunale a edificare non è assolutamente necessaria la preventiva contestazione all'interessato, così come non occorre istituire un contraddittorio nei confronti del titolare della licenza (*Cons. Stato sent. n. 1072/1971*) (Mortarino Giorgio, a cura di, in *Edilizia*, n. 2, 31 gennaio 1977, pag. 6).

⁽²¹⁹⁾ A proposito delle licenze edilizie legate ad un termine entro cui i lavori devono essere iniziati, il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Sicilia (*Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia dec. n. 20/1973*), ha ricordato che il costruttore ha il diritto di utilizzare tale termine fino all'ultimo momento. Lo stesso Consiglio di Giustizia amministrativa ha anche precisato che per evitare la decadenza della licenza è necessario che i lavori iniziati prima della scadenza del termine fissato nella licenza stessa siano tali da poter essere seriamente diretti al risultato della realizzazione del progettato edificio (De Dominicis G., a cura di, *Disciplina delle costruzioni e della proprietà edilizia*, rubrica de *Il Sole-24 Ore*, 20 luglio 1973).

⁽²²⁰⁾ Secondo la Giurisprudenza del Consiglio di Stato, la decadenza del provvedimento di assenso comunale a edificare prevista dall'*art. 10* della *Legge n. 765/1967* non è applicabile alle licenze in contrasto con un *Prg* entrato in vigore successivamente al rilascio delle licenze stesse, ma anteriormente all'entrata in vigore della nuova legge urbanistica.

Il *Cons. Stato dec. n. 603/1973*, ha inoltre affermato che deve ritenersi illegittimo, per eccesso di potere, il provvedimento con cui il Sindaco, pur essendo stato tempestivamente informato dall'ufficio tecnico dello stato e dell'andamento dei lavori di una costruzione, dichiara la decadenza della relativa licenza per inosservanza del termine di ultimazione dei lavori stessi molto tempo dopo aver ricevuto tale informazione e diffidi il costruttore al ripristino dello stato dei luoghi. Ciò perché, come ha osservato lo stesso Consiglio di Stato, un provvedimento adottato con eccessivo ritardo non può che rendere più gravosa la situazione del costruttore, senza alcuna motivazione e per fatto a lui non imputabile (De Dominicis G., a cura di, *Disciplina delle costruzioni e della proprietà edilizia*, rubrica de *Il Sole-24 Ore*, 28 settembre 1973).

L'*art. 17, 7° co.* della *Legge n. 765/1967*, diversamente dal precedente *art. 10*, non menziona espressamente alcuna decadenza della licenza rilasciata nell'anno di moratoria per il caso di inosservanza del termine biennale dalla data di inizio dei lavori, ma, come rileva una pronuncia del *Cons. Stato dec. n. 1206/1973*, fissa, comunque, indirettamente ed inequivocabilmente, un limite temporale all'efficacia di tale licenza, mediante il divieto della prorogabilità e la contestuale indicazione del termine per l'ultimazione dei lavori. Tale termine, secondo il Consiglio di Stato, deve ritenersi di carattere perentorio (De Dominicis G., a cura di, *Disciplina delle costruzioni e della proprietà edilizia*, rubrica de *Il Sole-24 Ore*, 15 giugno 1973).

co. prevede che per le opere non completate a causa del decorso del termine massimo di efficacia del permesso è necessario un nuovo permesso, salvo che per gli interventi da realizzare non sia sufficiente la semplice denuncia di inizio di attività.

Il mancato esercizio dello *ius aedificandi* nei termini fissati dal permesso di costruire comporta decadenza, che deve essere dichiarata con apposito provvedimento, rispetto al quale la posizione dell'interessato è di interesse legittimo, con la conseguenza che non si configura nella specie un giudizio di accertamento, in quanto la competenza del Giudice amministrativo lascia ferma la distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi e, quindi, per questi ultimi il solo rito impugnatorio annullatorio: è stato affermato che il provvedimento in questione deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento all'interessato.

Il principio di attualità del permesso di costruire trova definitiva conferma nella decadenza del permesso di costruire per contrasto con la sopravvenuta disciplina urbanistica, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio. Ciò che impedisce il verificarsi della decadenza di provvedimenti autorizzativi a edificare è la sussistenza di quel serio intento costruttivo che giustifichi il permanere del titolo, come sarebbe nel caso di un processo costruttivo di modificazione edilizia iniziato ed irreversibile ⁽²²¹⁾.

È infatti proprio il carattere di irreversibilità delle attività di trasformazione edilizia (ad esempio, demolizioni nella struttura preesistente) compiute ad evidenziare la presenza di quel serio intento costruttivo che esclude l'operatività dell'istituto della decadenza di provvedimenti autorizzativi a edificare.

⁽²²¹⁾ *Dichiarazione di decadenza. Opere di sbancamento e di livellamento del terreno.* Le opere di sbancamento e di livellamento del terreno o quelle di collocazione di plinti e pilastri sono sufficientemente idonee a qualificarsi come atti preordinati all'esecuzione della costruzione autorizzata, essendo a tale scopo utilizzate e, quindi, idonee ad impedire la decadenza delle licenze edilizie per mancato inizio dei lavori entro il termine annuale. L'evoluzione della giurisprudenza sul problema del tempestivo *inizio dei lavori*, al fine di impedire la dichiarazione di decadenza della licenza, consente di formulare una sintesi nel senso che la legislazione urbanistica non richiede altri elementi oltre la circostanza che dall'attività svolta sia desumibile una seria volontà di realizzare la costruzione. Il che costituisce già sufficiente garanzia per l'Amministrazione dato che, dalla lettera della legge (*art. 10 della Legge n. 765/1967*) e dalla sua ragion d'essere, si desume chiaramente che il legislatore non ha inteso sanzionare in linea assoluta il mancato inizio dei lavori nei termini, qualora manchi un interesse pubblico circostanziato e concreto per adottare il provvedimento di decadenza. Sulla base di queste osservazioni il Tar per l'Abruzzo ha concluso affermando che, al fine di riconoscere validamente iniziati i lavori, è necessario considerare l'attività materiale compiuta, attività da valutare, comunque, anche secondo un criterio funzionale, consistente nell'essere le opere preordinate all'esecuzione del progetto approvato.

Sul problema va segnalata un'altra pronuncia (*Tar Piemonte sent. n. 152/1979*), secondo cui, allorché entro i termini prescritti sia stata posta in essere una qualche attività, che implichi trasformazione del suolo in funzione della realizzanda costruzione, la valutazione dell'idoneità delle opere compiute ad integrare la seria volontà di completare la costruzione stessa è rimessa al discrezionale apprezzamento dell'autorità comunale che deve pervenirvi non attraverso il mero rilievo di elementi tecnici, ma mediante la loro comparazione con le opere licenziate. Anche se la giurisprudenza ha individuato operazioni che non possono di per sé essere considerate integranti dell'inizio dei lavori, l'individuazione, a giudizio dello stesso Tar piemontese, non può mai essere operata in astratto, senza riguardo alla fattispecie concreta su cui l'amministrazione è chiamata ad operare, non sussistendo parametri prefissati al riguardo dal legislatore.

Pertanto l'amministrazione non può esimersi dal compiere una complessiva valutazione della singola fattispecie, con riguardo anche alle eventuali cause di forza maggiore che abbiano obiettivamente precluso l'ulteriore prosecuzione delle operazioni. Sulla base di questo principio il Tar per il Piemonte ha ritenuto illegittima una pronuncia di decadenza assunta sul solo presupposto dell'inesistenza di opere murarie emergenti dal terreno, pur avendo l'amministrazione accertato la realizzazione delle fondamenta e non contestato la data di inizio dei lavori (entro il termine annuale) denunciata dall'interessato, senza aver però effettuato alcuna comparazione in rapporto alle opere realizzate e senza aver valutato le eventuali cause di forza maggiore, consistenti nella mancata rimozione da parte dell'Enel di un elettrodotto la cui pericolosità (nota alla stessa amministrazione) aveva reso impossibile la predisposizione di opere emergenti dal terreno (*Tar Piemonte sent. n. 7/1979*) (De Dominicis Giuseppe, a cura di, in *Pubblica amministrazione*, inserto de *Il Sole-24 Ore*, n. 1, 6 maggio 1979, pag. 4).