



# Procura della Repubblica

## presso il Tribunale di Bergamo

Prot. n. 218/2024

Bergamo, 24 gennaio 2024

Ai Signori Sindaci di tutti i Comuni del Circondario  
Ai Signori Segretari Comunali di tutti i Comuni del Circondario  
Ai Signori Comandanti della Polizia Locale di tutti i Comuni del Circondario  
Ai Signori Dirigenti degli Uffici Tecnici di tutti i Comuni del Circondario  
Al Signor Direttore Generale Agenzia Regionale Protezione dell' Ambiente  
Al Signor Direttore del Parco delle Orobie Bergamasche  
Al Signor Direttore del Parco dei Colli di Bergamo  
Al Signor Direttore del Parco del Serio  
Al Signor Direttore del Parco dell'Adda nord  
Al Signor Direttore del Parco dell'Oglio nord  
A tutti gli Uffici di Polizia Giudiziaria del Circondario  
e p.c.

Al Signor Procuratore Generale presso la Corte d' Appello di Brescia  
Ai Signori Sostituti e alle loro Segreterie  
Ai Signori Direttori Amministrativi  
Ai Signori Comandanti delle Aliquote di Polizia Giudiziaria  
Sede

**OGGETTO: direttive di intervento in materia edilizio-urbanistica (D.P.R. 380/01),  
vincoli paesaggistici e storico-architettonici (D.Lgs 42/04 e L. 22/22) e  
aree protette (L. 394/91).**

### Sommario

1	Premessa .....	2
2	Contenuti, tempistica e modalità di deposito della comunicazione di notizia di reato .....	3
3	Attività d'indagine d'iniziativa .....	7
4	Attività d'indagine delegata dal Pubblico Ministero .....	7



---

5	Sintesi della attività da compiere per singoli atti di indagine .....	8
6	Reati di “falso” in ambito edilizio, ambientale e paesaggistico.....	16
7	Gli “elenchi mensili” <i>ex art. 31 comma 7° D.P.R. 380/01</i> .....	17
8	La comunicazione di avvio del procedimento .....	17
9	L’accertamento di conformità <i>ex art. 36 D.P.R. 380/01</i> e l’accertamento di compatibilità paesaggistica <i>ex art. 181 comma 1° quater D.Lgs 42/04</i> .....	19
10	Gli interventi di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi .....	21
11	La segretezza delle indagini di polizia giudiziaria, nonché delle informazioni e della documentazione contenute nelle CNR.....	22
12	Conclusioni .....	22

## 1 Premessa

La gestione delle comunicazioni di notizia di reato attinenti agli ambiti richiamati all’oggetto crea, a volte, disguidi.

Vengono, infatti, periodicamente riscontrate problematiche inerenti allo svolgimento delle indagini di polizia giudiziaria e agli accertamenti tecnici, nonché relative alle modalità di inoltro delle comunicazioni di notizia di reato.

In particolare, continuano a pervenire, a volte da parte della Polizia Locale a volte da parte dell’Ufficio Tecnico, isolate ordinanze di sospensione lavori o di demolizione o isolati permessi a costruire in sanatoria, comunicazioni prive addirittura delle complete generalità dei soggetti denunciati, senza l’indicazione del numero di procedimento a cui fanno riferimento, in assenza di qualsivoglia atto di indagine o, comunque, in mancanza di una comunicazione di notizia di reato completa, ossia redatta con i contenuti espressamente indicati all’art. 347 c.p.p.

Ciò comporta la moltiplicazione dei fascicoli inerenti al medesimo fatto-reato e, soprattutto, una dispersione di energie e risorse perché, in mancanza delle necessarie indagini, che il Magistrato sarà costretto a disporre, non sarà possibile definire celermente il procedimento, con fondato rischio di prescrizione del reato e, quindi, di vanificazione del lavoro di tutti.

Lo scopo di questa direttiva è, quindi, quello di regolamentare il flusso delle c.n.r. ed evitare che pervengano alla Procura della Repubblica segnalazioni incomplete o improprie, ovvero la duplicazione delle stesse.

Pertanto, la presente direttiva viene trasmessa a tutti gli Enti e Organi competenti negli ambiti di cui all’oggetto.

La presente direttiva fa, ovviamente, principale riferimento al Comune e ai suoi Organi e Uffici. Ognuno degli altri Enti in indirizzo individuerà i propri paralleli Organi e Uffici competenti.

La necessità di ultimare le indagini entro tempi prestabiliti, di approfondirle attraverso eventuali consulenze tecniche, i brevissimi tempi di prescrizione del reato e l’aggravio di lavoro per la



Segreteria del Magistrato che la circolazione della corrispondenza comporta, impongono l'adozione di precise regole di carattere generale.

Pertanto, ritengo utile inoltrare la presente direttiva anche alle Autorità territorialmente competenti in ordine ai Comuni attribuiti alla giurisdizione della Procura della Repubblica di Bergamo.

La presente direttiva viene emessa ai sensi del D. Lgs. 20.02.2006 n. 106.

## **2 Contenuti, tempistica e modalità di deposito della comunicazione di notizia di reato**

La comunicazione della notizia di reato (di seguito denominata CNR) deve pervenire alla Procura della Repubblica esclusivamente da parte di un organo di polizia giudiziaria, completa anche di ogni atto investigativo utile: pertanto, in ambito comunale, procederà unicamente la Polizia Locale e a essa si rivolgerà, quindi, il personale degli Uffici Tecnici ai sensi dell'art. 331 commi 1° e 2° c.p.p.

Le CNR e i seguiti devono essere caricati sul Portale NDR.

Il personale degli Uffici Tecnici comunali è tenuto a collaborare e a fornire alla Polizia Locale tutti i dati tecnici, le informazioni e la documentazione di cui dispone: in particolare, stilerà un'apposita relazione contenente la descrizione tecnica e la qualificazione urbanistico-edilizia delle opere abusive, la loro conformità agli strumenti urbanistici e la loro eventuale sanabilità, l'indicazione circa l'eventuale titolo abilitativo che avrebbero richiesto per essere regolarmente eseguite, la zonizzazione dell'area nella quale sono state realizzate e la presenza di eventuali vincoli ambientali, paesaggistici, storico-architettonici, l'identificazione catastale delle predette aree e della relativa proprietà, la presenza in Comune di eventuali precedenti pratiche ecc. Fornirà, altresì, il certificato di destinazione urbanistica dei mappali sui quali insistono gli abusi. In caso di rifiuto o ritardo nella collaborazione da parte del personale degli Uffici Tecnici comunali la Polizia Locale procederà alla nomina dello stesso quale ausiliario di p.g. ex art. 348 comma 4° c.p.p. e comunicherà tempestivamente dette omissioni al Pubblico Ministero per le valutazioni di sua competenza in ordine alla eventuale responsabilità penale.

La CNR deve pervenire completa, in ogni sua parte, dei dati essenziali successivamente indicati. Qualora non sia possibile inoltrarla da subito completa di tutti i dati essenziali verrà inviata una prima comunicazione alla quale dovrà seguire, nel più breve tempo possibile, la documentazione completa. Nel seguito dovrà, in tal caso, essere sempre chiaramente indicato, in grassetto e nella parte alta della prima pagina, che si tratta di "SEGUITO" e il numero del procedimento penale (ricavabile anche tramite il numero di NDR).

La CNR deve pervenire all'Autorità Giudiziaria senza ritardo, ai sensi dell'art. 347 c.p.p. La locuzione utilizzata dal legislatore consente, in termini generali, di posticipare il deposito di qualche giorno, a volte di qualche settimana, rispetto alla data di acquisizione della *notitia criminis*, a seconda della complessità degli accertamenti da compiere. Mai, però, giustifica il deposito con mesi o, addirittura, anni di ritardo. Richiamo l'attenzione sulla possibile rilevanza penale e disciplinare in caso di omessa o ritardata denuncia ex artt. 361 c. p. e 16 e ss. disp. att. c.p.p.



In caso di atti urgenti che richiedono convalida da parte del Pubblico Ministero i relativi verbali, corredati della relativa CNR, devono essere trasmessi alla Procura della Repubblica entro 48 ore dal compimento dell'atto medesimo a mezzo APU.

Il documento che contiene la CNR non potrà ordinariamente essere utilizzato dal Giudice nel dibattimento, cosicché le notizie rilevanti dovranno essere trasfuse anche nel verbale di sopralluogo che, quale atto irripetibile *ex artt. 354 c.p.p. e 113 disp. att. c.p.p.*, ha invece ingresso nel fascicolo del dibattimento e può essere preso in considerazione dal Giudice.

È necessario numerare le pagine che compongono il fascicolo ed evitare di allegare fotografie in bianco e nero che, spesso, non sono in grado di assolvere al loro compito (ossia di consentire, al Pubblico Ministero prima e al Giudice poi, di apprezzare la reale consistenza degli abusi accertati).

Non devono pervenire alla Procura della Repubblica CNR relative ad abusi edilizi non penalmente rilevanti poiché, per esempio, puniti con mera sanzione amministrativa.

Non è consentito l'inoltro, in un'unica CNR, di elenchi relativi a più abusi commessi da soggetti diversi, a meno che si tratti di un unico cantiere.

Elementi essenziali della CNR sono i seguenti:

- a) Indicazione delle generalità dei responsabili. Costoro sono, di regola, individuabili, ai sensi dell'art. 29 D.P.R. 380/01, nel committente, nel titolare del titolo abilitativo (qualora rilasciato), nel progettista, nel costruttore e nel direttore dei lavori (se esistenti). Altri soggetti possono, ovviamente, concorrere nel reato secondo i principi generali del diritto penale (ad esempio, il proprietario del terreno, se non dimostra la propria estraneità ai fatti).

Tali soggetti vanno tutti identificati compiutamente e, se trattasi di persone giuridiche, va individuato e generalizzato il legale rappresentante pro-tempore (riferito all'epoca del *commessi delicti*), acquisendo la documentazione relativa alla posizione assunta all'interno dell'ente (visura CCIAA), nonché eventuali deleghe di responsabilità ad altri soggetti (procure notarili, scritture private ecc.). A carico di tutti i soggetti indicati si procederà con redazione del verbale di identificazione, dichiarazione o elezione di domicilio, nomina del difensore di fiducia o designazione del difensore d'ufficio, informazioni sul diritto alla difesa.

#### b) Breve descrizione dell'abuso accertato

Va tenuto presente che il Pubblico Ministero deve fornire una esauriente descrizione dei lavori abusivi nel capo di imputazione.

Ciò non è possibile qualora gli stessi vengano indicati in CNR con frasi generiche tipo *"ampliamento ala ovest di manufatto preesistente come riportato in colore rosso nell'allegata planimetria"*, ovvero *"realizzazione di più manufatti in tempi diversi su area di proprietà"*.

È, pertanto, necessario che la descrizione riportata nella CNR sia sintetica ma esauriente, ad esempio *"realizzazione di un manufatto in muratura con copertura in legno di m. 2,00"*



*x 3,00 x 2,50 h massima”, oppure “demolizione e ricostruzione di preesistente edificio ad uso abitazione di mc complessivi 650”, oppure “modifica della destinazione d’uso di manufatto da stalla ad abitazione mediante esecuzione di opere consistenti in variazione del distributivo interno e suddivisione in due piani in contrasto con lo strumento urbanistico e mediante corresponsione di oneri di urbanizzazione in misura inferiore al dovuto (€ 3.000 in luogo di € 15.000)”, o altre simili.*

Se si tratta di più violazioni esse andranno indicate con numerazione progressiva, in modo tale da essere facilmente individuate.

#### c) Altre informazioni sull’abuso

Va specificato, previo accertamento da effettuarsi dal personale dei competenti Uffici Tecnici comunali, se le opere denunciate come abusive siano state eseguite in assenza di permesso di costruire (o di altro titolo abilitativo), ovvero in variazione essenziale o difformità totale dallo stesso (indicandone gli estremi) nonché, nel caso, quale eventuale titolo abilitativo avrebbero richiesto per essere regolarmente realizzate.

È importante, inoltre, specificare se le opere realizzate rientrano tra quelle sottoposte alla normativa in materia di strutture in conglomerato cementizio armato, indicando in modo specifico eventuali violazioni.

#### d) Indicazione della presenza di vincoli

Tale informazione è di particolare importanza in quanto rende possibile l’esatta qualificazione giuridica del fatto denunciato. I vincoli che assumono rilevanza sono quelli paesaggistici e storico-architettonici la cui inosservanza costituisce violazione anche del D.Lgs 42/04.

È essenziale indicare anche gli estremi del vincolo, tenendo presente che il semplice riferimento alla legge, senza ulteriore precisazione, non ha alcuna utilità. Vanno, quindi, indicati gli estremi esatti dell’atto d’imposizione del vincolo (Decreto Ministeriale, disposizione di legge con articolo e comma ecc.).

Evidenzio che taluni abusi realizzati in area vincolata configurano delitto e non contravvenzione secondo quanto disposto dall’articolo 181 comma 1 *bis* D.Lgs 42/04, con evidenti conseguenze ed è, quindi, indispensabile che le relazioni degli Uffici Tecnici comunali, allegata alla CNR, contengano esplicite indicazioni circa la sussistenza di tali fattispecie (per esempio quantificazione della cubatura illecita ecc.). Inoltre, segnalo che sono stati recentemente introdotti nel codice penale, con L. 09.03.2022 n. 22, gli artt. 518 *duodecies* e 518 *terdecies*, aventi rispettivamente ad oggetto “*Distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici*” e “*Devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici*”.



Va, altresì, segnalata la presenza di eventuali ulteriori e diversi vincoli, quale quello ambientale ai sensi della legge sulle aree naturali protette (Legge 394/91). Il vincolo ambientale e quello paesaggistico sono tra loro diversi e i rispettivi reati previsti in caso di violazione concorrono tra loro e con quelli edilizi.

e) Classificazione urbanistica dell'area e compatibilità dell'intervento con la stessa.

Anche tale informazione è essenziale per la qualificazione giuridica del fatto. Occorre indicare la destinazione urbanistica dell'area ove insiste l'abuso e la conformità di quanto realizzato con la normativa urbanistica e con gli strumenti urbanistici locali. Tale particolare, giova ricordarlo, serve anche per verificare le eventuali illegittimità e illiceità di titoli abilitativi (anche in sanatoria) eventualmente rilasciati dalla struttura comunale.

f) Data e luogo del fatto

Il luogo ove insiste l'abuso va indicato con gli estremi del foglio e del mappale catastale o, in mancanza, con via e numero civico, ovvero con ogni altra indicazione utile all'individuazione del luogo del commesso reato.

La data di consumazione del reato coincide con quella di sospensione effettiva dei lavori, ovvero di ultimazione degli stessi.

A tale proposito giova ricordare che, per costante giurisprudenza, l'ultimazione dei lavori coincide con il completamento dell'intero manufatto in ogni sua parte, ivi comprese le finiture, gli infissi, la tinteggiatura ecc. Non è, pertanto, sufficiente la copertura del fabbricato al grezzo.

Ricordo, inoltre, che la data di ultimazione dei lavori è cosa diversa dalla data di accertamento del fatto.

L'accertamento della data di ultimazione dei lavori, indispensabile anche ai fini del calcolo dell'eventuale prescrizione del reato, andrà eseguito attraverso l'acquisizione di dichiarazioni di eventuali persone informate sui fatti (vicini, esponenti ecc.) *ex art. 351 c.p.p.* (che, in quanto tali, hanno l'obbligo di rispondere e di dire la verità), l'acquisizione di pregressi rilievi fotografici o aerofotogrammetrici, l'acquisizione di contratti di forniture, la pregressa conoscenza diretta dei luoghi da parte degli operanti o del personale tecnico comunale ecc. In nessun caso può considerarsi sufficiente la mera dichiarazione degli indagati (che, in quanto tali, non hanno l'obbligo di rispondere e di dire la verità).

g) Persone in grado di riferire

Vanno indicati tutti i possibili soggetti informati sui fatti. Quando si tratta del personale di polizia giudiziaria che ha proceduto all'accertamento lo stesso non va indicato genericamente con espressioni tipo "*i verbalizzanti*", ma occorre inserire nome, cognome e qualifica.



Per gli altri soggetti indicare, oltre al nome cognome e indirizzo, anche l'eventuale qualifica come, ad esempio, “*ausiliario di p.g.*”, “*tecnico comunale*”, “*denunciante*” ecc.

### **3 Attività d'indagine d'iniziativa**

L'attività d'indagine d'iniziativa non può essere limitata ai soli interventi espletati a seguito di denuncia di privati ma deve essere il risultato di un effettivo, costante e capillare controllo del territorio di competenza.

Infatti, il combinato disposto degli artt. 27, 31 e 33 D.P.R. 380/01 attribuisce al dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale e alla polizia giudiziaria (quindi anche alla Polizia Locale), nonché al personale dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo, precisi e penetranti poteri (e doveri) di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, cautelari e di repressione degli abusi.

Analoghi poteri-doveri sono attribuiti a detto personale comunale in materia di conglomerati cementizi armati dagli artt. 68, 69 e 70 D.P.R. 380/01, mentre gli artt. 27, 29 e 30 L. 394/91 attribuiscono analoghi poteri-doveri al personale dell'Ente Gestore dell'area protetta in caso di violazioni commesse all'interno di parchi regionali.

L'esecuzione, sin da subito, di un'accurata attività di accertamento e indagine renderà superfluo l'invio di delega da parte del Pubblico Ministero, accelerando notevolmente i tempi del procedimento.

Per il compimento di singoli atti si rinvia, pertanto, al successivo capitolo 5.

### **4 Attività d'indagine delegata dal Pubblico Ministero**

Come sopra già indicato, la CNR dovrà possibilmente pervenire, sin da subito, completa in ogni sua parte (compresi gli allegati) e, qualora ciò non fosse possibile, dovrà pervenire quanto prima (e, comunque, senza ritardo) un apposito seguito.

La delega d'indagine dovrà, pertanto e d'ora in poi, costituire un evento eccezionale e riguardare accertamenti specifici che verranno indicati direttamente dal Pubblico Ministero.

Evidenzio che gli atti d'indagine delegati devono essere eseguiti rispettando scrupolosamente le modalità indicate in delega. Non va, tuttavia, dimenticato che, nell'ambito dell'attività delegata, è sempre possibile per il personale di polizia giudiziaria procedere al compimento di atti d'iniziativa che si rendano necessari per l'accertamento dei fatti e la prosecuzione delle indagini.

Qualora la delega riguardi un fatto già oggetto d'indagine indirizzata al medesimo Comando nell'ambito di altro procedimento penale, si sospenderanno gli accertamenti comunicando che, per i fatti per i quali si procede, è in corso altro procedimento penale (del quale si indicherà il numero di registro generale e il nome del Magistrato assegnatario). Tale indicazione è essenziale per una rapida eventuale unione dei procedimenti.



Qualora pervenga un sollecito o una richiesta già evasi, è opportuno non limitarsi a indicare semplicemente che si è già risposto, ma è necessario inviare nuovamente quantomeno il frontespizio della precedente segnalazione.

Va tenuto presente che il numero del procedimento (RGNR) è il mezzo più rapido ed efficace per l'individuazione del fascicolo, mentre l'indicazione di altri dati (nome indagato, numero di protocollo della segnalazione ecc.) rende la ricerca da parte della Segreteria lunga e complessa.

Se viene indicato in delega un termine per l'espletamento delle indagini lo stesso deve essere tassativamente rispettato, salvo motivata richiesta di proroga al Magistrato delegante, che deve essere depositata con congruo anticipo per evitare che, nel frattempo, scada il termine per le indagini preliminari. Ricordo che la scadenza del termine massimo per l'espletamento delle indagini, in mancanza di una motivata e tempestiva richiesta di proroga al G.I.P. da parte del P.M., impedisce al Pubblico Ministero medesimo l'utile compimento di altre indagini.

È estremamente importante che in tutta la corrispondenza intrattenuta con l'ufficio del Pubblico Ministero si indichino in modo bene visibile:

- 1) il numero del procedimento (RGNR)
- 2) il nome del Magistrato assegnatario
- 3) ogni altro elemento utile per l'individuazione della precedente corrispondenza.

Gli accertamenti delegati alla Polizia Locale non possono essere dalla stessa "sub-delegati" agli Uffici Tecnici comunali, perché i relativi addetti non rivestono la qualifica di ufficiale o di agente di polizia giudiziaria e possono, pertanto, solo essere sentiti a verbale come persone informate sui fatti *ex art. 351 c.p.p.*, ovvero nominati ausiliari di p.g. ai sensi dell'art. 348 comma 4° c.p.p.

La Polizia Locale non potrà trasmettere la delega d'indagine all'Ufficio Tecnico perché la stessa potrebbe contenere l'indicazione di ulteriori indagini coperte da segreto istruttorio che non devono essere portate a conoscenza di soggetti diversi da quelli appartenenti alla polizia giudiziaria.

Di conseguenza, la Polizia Locale inoltrerà all'Ufficio Tecnico comunale una propria richiesta che faccia riferimento all'ordine d'indagine della Procura della Repubblica e che conterrà in virgolettato unicamente lo stralcio degli accertamenti che devono essere condotti direttamente all'Ufficio Tecnico.

## **5 Sintesi della attività da compiere per singoli atti di indagine**

Quanto segue rappresenta una sintesi dell'attività di indagine da eseguire in via ordinaria. E' ovvio che il personale di polizia giudiziaria potrà sempre predisporre ogni ulteriore accorgimento e iniziativa idonei all'accertamento dei fatti.

Le disposizioni di seguito elencate andranno integrate con quanto già sopra indicato al precedente capitolo:

- a) acquisizione documentazione





Tale attività è fondamentale per l'accertamento dei fatti e per l'individuazione dell'abuso. Essa riguarderà tutta la documentazione esistente presso il Comune o altri Enti e relativa all'abuso edilizio (pratica edilizia, sanatoria se richiesta, rilievi, pareri, verbali ecc.). Se non diversamente ordinato dalla Procura della Repubblica potrà essere effettuata in copia. L'attività di acquisizione dovrà essere formalizzata con apposito verbale.

Le copie acquisite saranno accompagnate da un indice e, comunque, numerate e saranno allegate al verbale di acquisizione.

In caso di rifiuto o ritardo nel fornire la suddetta documentazione da parte di soggetti pubblici o privati, ne verrà data immediata notizia al Pubblico Ministero procedente, il quale potrà emettere, secondo i casi, Decreto di esibizione *ex art. 256 cod. proc. pen.*, o di perquisizione e sequestro *ex art. 252 c.p.p.*

#### b) accertamento sui luoghi

È uno degli accertamenti più importanti perché irripetibile *ex art. 354 c.p.p.*

Il verbale delle operazioni compiute avrà ingresso nel fascicolo del dibattimento e potrà essere letto e utilizzato dal Giudice. Grazie al contenuto di questo atto, il Giudice potrà rendersi conto di ciò di cui si discuterà nel dibattimento. E' necessario che tale atto contenga tutti gli elementi essenziali per l'individuazione dei fatti.

L'accertamento non avverrà esclusivamente con la descrizione a verbale di quanto verificato: saranno, invece, eseguiti rilievi fotografici e, se necessario, planimetrici dei luoghi, avvalendosi eventualmente di ausiliari di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 348 comma 4° c.p.p.

I soggetti nominati ausiliari di p.g. non potranno rifiutarsi di prestare la propria opera. In caso di rifiuto andranno denunciati *ex art. 366 cod. pen.* (rifiuto di uffici legalmente dovuti).

Nell'ambito dell'attività edilizia gravitano spesso altre fattispecie di reato quali evasione fiscale (in alcune circostanze), inquinamenti ambientali, lavoro in nero (in alcune circostanze), violazioni alla normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Raccomando, pertanto, interventi di controllo sinergici con le forze specialistiche (ad esempio, Guardia di Finanza (per le violazioni fiscali e tributarie), Nucleo Ispettorato Lavoro dei CC, Ispettorato Nazionale del Lavoro e PSAL della ATS (per la sicurezza e la regolarità del lavoro), ARPA e servizi ispettivi degli Enti Parco (per le violazioni ambientali ecc.)

#### c) documentazione fotografica

Continuano a pervenire fotografie in bianco e nero, o singole immagini, che non consentono, per dimensioni e caratteristiche, di avere una cognizione completa dell'abuso.

Le fotografie dovranno, al contrario, essere a colori e in numero adeguato per consentire al Pubblico Ministero e al Giudice di valutare la consistenza dell'abuso. Andranno munite di didascalia.



I rilievi fotografici e tecnici andranno allegati al verbale di sopralluogo del quale dovranno costituire parte integrante. Ne consegue che, qualora per comodità di lettura e per facilitare la comprensione si ritenga opportuno alternare parti di testo della CNR a fotografie, queste ultime dovranno necessariamente essere allegate in ulteriore copia a colori munite di didascalia anche al verbale di sopralluogo.

Per la predisposizione del fascicolo fotografico si tengano presenti i criteri utilizzati normalmente per la documentazione degli incidenti stradali.

#### d) Accesso ai luoghi

I sopralluoghi dovranno necessariamente essere espletati congiuntamente da personale della Polizia Locale e da quello dell'Ufficio Tecnico comunale: solo così sarà possibile, infatti, giungere a una CNR completa sia degli atti investigativi (verbale di identificazione, verbale di sequestro, verbale di sopralluogo, verbale di sommarie informazioni testimoniali, verbale di spontanee dichiarazioni da indagato ecc.), sia di quelli tecnici (rilievi tecnici, relazione inerente la qualificazione edilizio-urbanistica delle opere abusive, identificazione catastale, ordinanza di sospensione dei lavori, ordinanza di demolizione, permesso a costruire in sanatoria ecc.).

Capita che venga impedito al personale ispettivo di accedere ai luoghi per accertare compiutamente l'abuso. In tal caso dovrà essere interpellato il Magistrato assegnatario del procedimento o, in mancanza, assenza o impedimento, quello di turno, che valuterà se emettere Decreto di ispezione di cose e luoghi *ex artt.* 244 e 246 c.p.p. al fine di consentire l'accesso ai luoghi, anche con autorizzazione alla rimozione degli ostacoli fissi. Va, in ogni caso, evidenziato che tali comportamenti, potendo astrattamente concretizzare, in talune circostanze, ipotesi delittuose di violenza o minaccia o resistenza a pubblico ufficiale *ex artt.* 336 e 337 cod. pen., ovvero di impedimento del controllo *ex art.* 452 *septies* c.p., dovranno essere tempestivamente denunciati alla Procura della Repubblica.

#### e) Accertamento della proprietà dell'area ove insiste l'abuso

Si tratta di un dato essenziale che dovrà essere sempre acquisito, allegando anche l'atto di proprietà o altra idonea documentazione (visura presso la Conservatoria dei registri immobiliari ecc.). Non sono ammissibili le semplici dichiarazioni dei soggetti presenti sul posto.

#### d) Qualificazione dei luoghi, vincoli ecc.

Andrà accertata la destinazione urbanistica dei luoghi oggetto di abuso allegando il relativo certificato di destinazione urbanistica che attesti la destinazione d'uso, sia alla data di realizzazione dell'abuso, sia con riguardo alla data del relativo accertamento. Verrà verificato anche se le opere eseguite siano o meno conformi alla normativa urbanistica e



agli strumenti urbanistici locali. Ciò dovrà avvenire attraverso idonea dichiarazione scritta da parte del responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale.

Gli eventuali vincoli (paesaggistici, ambientali, storico-architettonici, idrogeologici ecc.) se non indicati nel dettaglio nel certificato di destinazione urbanistica andranno indicati in modo completo con gli estremi (articolo, comma e dati completi della legge di riferimento) nella relazione del personale dell'Ufficio Tecnico comunale. In caso di vincolo imposto con provvedimento ministeriale o con altro provvedimento amministrativo andrà allegata copia dello stesso.

#### e) Identificazione soggetti responsabili

Oltre a quanto ho già detto al precedente punto 2.21 a), aggiungo che sarà necessario allegare il certificato anagrafico degli indagati (la cui reperibilità, da parte della Polizia Locale, appare agevole anche attraverso sub-delega ad altri comandi territorialmente competenti per la residenza degli indagati), perché ciò rende meno frequenti gli errori di trascrizione e accelera i tempi di registrazione del fascicolo.

L'assuntore dei lavori potrà essere inizialmente identificato anche attraverso la targa dei mezzi utilizzati per l'esecuzione dei lavori, ovvero tramite la documentazione contabile o di altro tipo in possesso del committente.

Non è accettabile che, in molte CNR, venga omessa l'individuazione di tutti i responsabili degli abusi e ciò anche in piccoli comuni ove l'acquisizione di tali informazioni è estremamente facile.

Nelle more di redazione del verbale di identificazione, dichiarazione o elezione di domicilio, nomina del difensore e informazioni sul diritto alla difesa ricordo che, nel caso di mancata nomina del difensore di fiducia da parte dell'indagato, è consigliabile per la p.g. procedere alla nomina del difensore d'ufficio, che dovrà essere necessariamente individuato in quello indicato dall'Ordine degli Avvocati del Foro di Bergamo (anche se nominato da un organo di p.g. avente sede altrove).

Al verbale di identificazione dovrà essere allegata fotocopia di un valido documento di riconoscimento dell'indagato.

Si richiama l'attenzione degli operanti circa la corretta e completa compilazione di detti verbali evitando, per esempio, parziali indicazioni dell'esatto domicilio eletto o dell'esatto nominativo del difensore nominato (per esempio, eleggo domicilio in via Rossi n. 5 senza indicare la località, ovvero nomino difensore di fiducia lo studio legale Rossi senza indicare l'esatto nominativo del difensore), che comporterebbero la nullità dell'atto medesimo.

#### f) Accertamento provvedimenti adottati dall'Autorità comunale



La vigente legislazione urbanistica contempla alcuni provvedimenti, di regola di competenza dell'Autorità comunale (ad esempio, ordinanze di sospensione lavori o di demolizione), la cui emissione da parte della stessa Autorità costituisce, in presenza dei prescritti presupposti, un obbligo e non una facoltà.

Basti pensare, a tale proposito, che l'eventuale mancata ottemperanza all'ordinanza di demolizione comporta l'acquisizione dell'immobile abusivo e dell'area di sedime al patrimonio del Comune.

Occorrerà, pertanto, verificare quali provvedimenti siano stati adottati dalle competenti Autorità, allegandone copia munita della relativa relata di notifica.

Qualora l'abuso non sia ancora noto alle predette Autorità ne verrà data alla stessa specifica informativa da parte della Polizia Locale e prova dell'avvenuta consegna verrà allegata agli atti della CNR.

L'ordinanza di sospensione dei lavori prevista dagli artt. 27 comma 3° D.P.R. 380/01, 167 D.Lgs 42/04 e 29 L. 394/91 non va emessa, come spesso accade, esclusivamente allorché le opere abusive sono in corso di realizzazione all'atto del sopralluogo; al contrario, andrà sempre emessa (e tempestivamente notificata) in tutti i casi in cui le opere abusive non siano già integralmente completate.

Ricordo che, di regola, la sequenza dei provvedimenti che devono essere emessi dall'Autorità comunale, a norma dell'articolo 27 D.P.R. 380/01, è la seguente:

- a) ordinanza di sospensione lavori e relativa notifica;
- b) verifica circa l'ottemperanza di detta ordinanza con apposito verbale;
- c) comunicazione alla Procura della Repubblica circa l'eventuale inottemperanza in ordine al reato *ex art. 44 lett. b) D.P.R. 380/01* e valutazione sulla opportunità di procedere con sequestro preventivo *ex art. 321 c.p.p.*
- d) ordinanza di demolizione e ripristino e relativa notifica;
- e) verifica circa l'ottemperanza all'ordinanza con apposito verbale;
- f) notifica dell'eventuale verbale di inottemperanza;
- g) applicazione, in caso di inottemperanza, della sanzione amministrativa *ex art. 31 comma 4° bis D.P.R. 380/01* (nei casi di interventi eseguiti in assenza, totale difformità o variazione essenziale del permesso di costruire);
- h) acquisizione al patrimonio del Comune del fabbricato e dell'area di sedime e successiva demolizione d'ufficio a cura del Comune e spese del responsabile dell'abuso (nei casi di interventi eseguiti in assenza, totale difformità o variazione essenziale del permesso di costruire);
- i) esecuzione d'ufficio della demolizione a cura del Comune e a spese del responsabile dell'abuso medesimo nei casi di interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità da esso nei casi di cui agli artt. 33 comma 1° e 34 comma 1° D.P.R. 380/01.

Occorrerà, pertanto, verificare che l'Autorità comunale abbia effettivamente adempiuto ai doveri impostigli dalla vigente normativa urbanistica.



Non è, in nessun caso, consentito inserire nella segnalazione che “*il provvedimento è in corso di redazione*” o altre diciture simili. Il provvedimento deve essere acquisito completo delle relate di notifica.

#### g) Verifica dell’agibilità

Sebbene l’articolo 221 R.D. 1265/34 comprenda violazioni depenalizzate, la presenza o meno dell’agibilità andrà verificata e segnalata alla competente Autorità comunale per l’irrogazione delle sanzioni amministrative e per gli altri adempimenti di competenza.

#### h) Accertamento della data di ultimazione lavori

La data da accertare è quella effettiva di ultimazione lavori. Detto accertamento potrà essere effettuato acquisendo ogni documento (fatture, scontrini etc.) relativo all’acquisto dei materiali e recante data certa.

Dovranno, inoltre, essere sentiti a verbale *ex art. 351 c.p.p.*, quali persone informate sui fatti, i vicini, gli esponenti ecc. (non i soggetti da sottoporre a indagine le cui dichiarazioni non sono utilizzabili) sulla data di ultimazione delle opere.

Si potrà anche verificare se vi siano contratti di fornitura (acqua, luce, gas ecc.) recanti data certa e, nel caso, acquisirne copia.

Si dovrà sempre procedere, quando disponibili, alla verifica e all’acquisizione di copia a colori dei rilievi aerofotogrammetrici presso il Comune o la Regione.

#### i) Illecita attivazione di utenze

L’art. 48 D.P.R. 380/01 vieta la fornitura di acqua, energia elettrica e gas per gli immobili abusivi. Nel caso in cui ciò avvenga, il responsabile del servizio è passibile di sanzione amministrativa.

In caso d’immobile abusivamente realizzato sarà, quindi, opportuno verificare se e a quale titolo siano stati stipulati eventuali contratti di utenza per acqua, energia elettrica, gas, al fine di accertare eventuali responsabilità di altri soggetti che hanno agevolato l’utilizzazione del manufatto abusivo.

Frequentemente i responsabili degli abusi stipulano contratti per l’erogazione di energia elettrica dichiarando falsamente (in violazione dell’art. 483 cod. pen. – falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico) che la fornitura erogata viene utilizzata per “irrigazione”, “sollevamento acqua”, “apertura cancello elettrico”, “cantiere” ecc.

Sarà, pertanto, essenziale accertare se l’immobile abusivo sia fornito di acqua, luce, gas acquisendo, in caso positivo, copia del contratto, al fine di consentire la successiva valutazione in sede penale della condotta dei soggetti fornitori, nonché quella relativa alle false dichiarazioni rese al fine di ottenere le forniture.



### 1) Esecuzione dei sequestri

Qualora l'organo di vigilanza accerti l'esecuzione di opere abusive ovvero, a maggior ragione, la prosecuzione dei lavori illeciti nonostante l'ordine di sospensione degli stessi, lo stesso organo di vigilanza:

1. non potrà limitarsi a depositare una mera comunicazione alla Procura della Repubblica;
2. dovrà invece valutare, secondo un prudente apprezzamento circa la sussistenza di concreti pericoli per il bene giuridico tutelato (ambiente, assetto urbanistico ecc.) l'eventuale adozione del provvedimento di sequestro preventivo in via d'urgenza *ex art. 321 3° bis c.p.*; in tal caso, è consigliabile contattare il P.M. di turno per le sue determinazioni.

Il sequestro effettuato dalla P.G. rappresenta un atto particolarmente delicato e importante nella complessiva attività d'indagine. Con esso si impedisce la prosecuzione dell'intervento abusivo (sequestro preventivo *ex art. 321 c.p.p.*) e si assicurano al processo elementi di rilievo sotto il profilo probatorio (sequestro probatorio *ex art. 354 c.p.p.*).

Il sequestro può riguardare non solo il singolo manufatto abusivo, ma anche l'area dove esso insiste, il cantiere e le relative attrezzature.

Il sequestro preventivo, inoltre, può essere effettuato, secondo un orientamento ormai costante della giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, anche sulle opere già ultimate (poiché le conseguenze che tale misura tende ad evitare sono ulteriori rispetto alla fattispecie tipica già realizzata e, in materia urbanistica, l'esistenza di una costruzione abusiva può aggravare il cd. carico urbanistico e, quindi, protrarre le conseguenze del reato).

Qualora si proceda a sequestro (d'iniziativa, ovvero su ordine dell'A.G.) delle opere abusive e del cantiere, lo stesso andrà effettuato rendendo effettivamente inaccessibili i luoghi, apponendo sigilli e cartelli visibili recanti gli estremi del provvedimento. Ove possibile ci si dovrà, dunque, assicurare che ogni via di accesso all'area e al fabbricato in sequestro sia fisicamente impedita apponendo, se necessario, ostacoli fissi (reti, travi ecc.). Si è notato come talvolta si faccia, ancora, ricorso all'anomala figura del "*sequestro senza sigilli*", inteso come apposizione solo virtuale del vincolo sul bene sequestrato che viene, in realtà, lasciato nella disponibilità dell'indagato o del detentore, specie nel caso in cui l'immobile abusivo sia utilizzato.

Tale figura è del tutto sconosciuta al codice di procedura penale (la Suprema Corte di Cassazione ha, da tempo, espressamente escluso, con riferimento al sequestro preventivo, la possibilità che lo stesso sia sottoposto a termini o condizioni quali, ad esempio, la "*facoltà d'uso*" finalizzata alla eliminazione della situazione che ha determinato l'apposizione del vincolo) e si risolve in un atto del tutto privo di efficacia, in quanto consente comunque la piena utilizzazione del manufatto abusivo.

Dovrà quindi curarsi che, all'atto del sequestro, il manufatto non sia in nessun caso accessibile o altrimenti utilizzabile e sia, pertanto, libero da persone.



Dovrà, inoltre, assicurarsi una successiva vigilanza al fine di verificare l'integrità dei sigilli e che permangano le condizioni di conservazione del bene assicurate al momento del sequestro.

Ricordo, inoltre, che la violazione di sigilli, se commessa dal custode (che va sempre nominato sin dall'esecuzione del sequestro) consente, ai sensi dell'art. 349 comma 2° cod. pen. e in presenza dei presupposti di legge, l'arresto in flagranza.

Il sequestro (d'iniziativa o disposto dall' A.G.) dovrà essere tempestivamente eseguito, così come ogni verifica in merito ad abusi in corso di esecuzione. L'eventuale omissione o il ritardo nell'esecuzione può configurare gravi ipotesi di reato.

#### m) Esecuzione di dissequestri

Anche i provvedimenti di restituzione delle cose sequestrate andranno immediatamente eseguiti.

Evidenzio, però, che il relativo provvedimento dovrà pervenire direttamente dall'Autorità che l'ha emesso (P.M. o Giudice) nelle forme previste.

Non è in nessun caso ammissibile procedere all'esecuzione di dissequestri sulla base di provvedimenti esibiti in copia dall'indagato o dal suo difensore né, tanto meno, su richiesta verbale.

Detti provvedimenti dovranno pervenire dalla Segreteria del P.M. o dalla Cancelleria del Giudice nelle forme di legge.

Se la restituzione è disposta nei confronti dell' "avente diritto" e lo stesso non sia compiutamente indicato, dovrà accertarsi chi sia tale soggetto, potendosi lo stesso individuare in persona diversa dall'indagato, come nel caso in cui si sia perfezionata l'acquisizione automatica dell'immobile al patrimonio del Comune a seguito d'inottemperanza all'ordinanza di demolizione.

In caso di dubbio andrà interpellato per iscritto l'Ufficio che ha emesso il provvedimento.

#### n) Procedura di acquisizione

La procedura di acquisizione degli immobili e delle relative aree di sedime è obbligatoria e dovrà essere portata a termine nel rispetto di quanto stabilito dal legislatore.

Tale procedura dovrà essere avviata dal competente funzionario comunale con le cadenze che vengono qui di seguito sinteticamente ricordate:

- emissione ordinanza di demolizione ai sensi dell'art. 27 D.P.R. 380/01 e relativa tempestiva notifica. L'ordinanza dovrà contenere tutti gli estremi per l'identificazione dell'abuso (compresi foglio e mappale), nonché l'area di sedime acquisibile in caso di inottemperanza,
- verifica (attraverso sopralluogo della Polizia Locale) dell'ottemperanza all'ordinanza con redazione del relativo verbale,



- in caso d'inottemperanza, il relativo verbale (che dovrà contenere gli estremi catastali dell'immobile) dovrà essere notificato ai soggetti interessati,
- l'accertata inottemperanza determina *ope legis* l'automatico passaggio della proprietà dell'abuso e dell'area di sedime all'Amministrazione comunale nei termini indicati dall'articolo 31 D.P.R. 380/01,
- il trasferimento di proprietà dovrà essere rapidamente trascritto.

Ciò posto, si è rilevata spesso una resistenza da parte dei competenti Uffici comunali a effettuare la trascrizione o a porre in essere regolarmente e tempestivamente la procedura di cui sopra.

È, pertanto, opportuno che il personale di Polizia Locale sia reso edotto del fatto che:

- l'eventuale omissione o rifiuto da parte del personale competente a procedere potrà configurare, a seconda dei casi, i reati di favoreggiamento, abuso d'ufficio e/o di omissione o rifiuto di atti d'ufficio, in ordine ai quali vi è l'obbligo di tempestiva comunicazione a questa A.G.,
- il ricorso innanzi al Giudice amministrativo non sospende la procedura di acquisizione, se non nel caso in cui venga emessa Ordinanza cautelare di sospensiva.

Questa Procura della Repubblica provvederà a segnalare alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti omissioni o ritardi che possano comportare danno erariale.

## 6 Reati di “falso” in ambito edilizio, ambientale e paesaggistico

L'art. 20 comma 13° D.P.R. 380/01 punisce penalmente chiunque dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti previsti al comma 1° del medesimo articolo nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso di costruire.

L'art. 29 comma 3° D.P.R. 380/01 prevede che, per le opere realizzate nell'ambito di segnalazione certificata di inizio attività, il progettista assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli articoli 359 e 481 del cod. pen. Ne consegue che, in caso di false dichiarazioni, viene integrato il reato *ex art.* 481 cod. pen. (falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità).

L'art. 19 comma 6° L. 241/90 punisce penalmente chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o presupposti indicati al comma 1° della medesima legge.

È sempre previsto l'obbligo d'informativa, da parte del responsabile del procedimento, al competente Ordine Professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari. All'informativa può provvedere ovviamente anche la Polizia Locale, quale organo di polizia giudiziaria.

Restano fermi i restanti reati di falso previsti nel Libro II Titolo VII Capo III (della falsità in atti) del cod. pen.

È necessario, quindi, che si proceda al controllo sulla veridicità delle dichiarazioni, attestazioni, asseverazioni (e relativi allegati) inserite dalle parti nelle pratiche e si provveda a segnalare





tempestivamente a questa Procura della Repubblica gli eventuali reati, nonché a darne immediata informativa al competente Ordine Professionale qualora l'autore del reato sia un professionista.

## 7 Gli “elenchi mensili” ex art. 31 comma 7° D.P.R. 380/01

L'art. 31 comma 7° D.P.R. 380/01 prevede che: ... *“Il Segretario comunale redige e pubblica mensilmente, mediante affissione nell'albo comunale, i dati relativi agli immobili e alle opere realizzati abusivamente, oggetto dei rapporti degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e delle relative ordinanze di sospensione e trasmette i dati anzidetti all'autorità giudiziaria competente, al presidente della giunta regionale e, tramite l'ufficio territoriale del governo, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”*.

Tale norma ha la finalità di consentire il complessivo monitoraggio sul territorio della giurisdizione del fenomeno dell'abusivismo edilizio.

Gli elenchi di cui all'art. 31 comma 7° D.P.R. 380/01 non sostituiscono, pertanto, l'obbligo di CNR previsto dall'art. 347 c.p.p. Né, al contrario, il deposito della CNR da parte degli operanti fa venir meno l'obbligo di trasmissione dei suddetti elenchi mensili da parte del Segretario comunale.

Tali elenchi dovranno essere mensilmente trasmessi, solo se positivi (ossia solo se vi sono abusi da segnalare), unicamente a mezzo posta elettronica certificata all'indirizzo: **(da indicare)**

Tali elenchi non verranno iscritti in alcun registro del S.I.C.P. (Sistema Informativo della Cognizione Penale) e verranno direttamente trasmessi al Procuratore.

L'elenco mensile deve contenere unicamente i dati relativi all'abuso (identificazione del luogo, sintetica descrizione della tipologia dell'abuso ecc.) e ai soggetti responsabili dello stesso (complete generalità). Al contrario, non deve contenere allegati (ordinanze, rapporti ecc.).

È necessario che nell'elenco mensile venga inserita, per ogni abuso, un'apposita voce “CNR della Polizia Locale n.... inoltrata in Procura il ...”, ovvero “CNR in fase di redazione da parte della Polizia Locale e di prossimo inoltro in Procura”. In tale ultimo caso sarà onere del Comune (attraverso il Segretario comunale, ovvero la Polizia Locale) trasmettere tempestivamente alla Procura apposita integrazione all'elenco mensile con la quale si darà atto dell'avvenuto deposito della relativa CNR mancante.

Gli elenchi mensili conterranno sia gli abusi che assumono rilevanza penale, sia quelli che costituiscono meri illeciti amministrativi, poiché la norma di riferimento non prevede distinzioni.

È necessario, però, che nell'elenco mensile venga inserita un'ulteriore apposita voce che indichi esplicitamente se si tratta di abuso avente carattere penale o solo amministrativo.

## 8 La comunicazione di avvio del procedimento

L'art. 7 Legge 241/90 inerente alla comunicazione di avvio del procedimento dispone che ... *“Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del*



*procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenirvi. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari".*

Per costante giurisprudenza (cfr Cons. Stato, IV Sez., 23 gennaio 2012, n.282; VI Sez., 24 settembre 2010, n. 7129; VI Sez., 30 maggio 2011, n. 3223; VI Sez., 24 maggio 2013, n. 2873; V Sez., 9 settembre 2013, n. 4470, VI Sez., 8 maggio 2014) l'adozione di misure repressive edilizie non è assoggettata all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, attesa la natura vincolata del provvedimento finale, rispetto al quale la partecipazione dell'interessato non può arrecare alcuna utilità.

Particolare rigore deve essere posto con riguardo ad accertamenti connessi alle opere in corso di esecuzione, sia nel caso di ordinaria attività di vigilanza, che nel caso di attivazione a seguito di segnalazione di parte.

In tali casi, al fine di evitare il concretizzarsi di ipotesi penalmente rilevanti a carico del funzionario comunale firmatario del provvedimento di avvio del procedimento (per esempio, di favoreggiamento del potenziale destinatario del provvedimento sanzionatorio che ben potrebbe, se preventivamente informato, eliminare l'abuso prima dell'accertamento, ovvero aggravare il reato con il completamento funzionale delle opere e la potenziale fruibilità delle stesse, con conseguente vantaggio patrimoniale), l'avvio del procedimento è tassativamente vietato.

Al contrario, non si ravvisano particolari criticità connesse all'eventuale emanazione della comunicazione di avvio del procedimento per ciò che concerne le opere illecite pacificamente già ultimate anche nelle loro rifiniture. Detta prassi è, infatti, utilizzata da molti comuni, soprattutto per la difficoltà a risalire a documentazione giacente presso l'archivio storico e, conseguentemente, per evitare di procedere con la notifica di provvedimenti demolitori riguardanti manufatti regolarmente assentiti, con conseguente necessità di un successivo provvedimento in autotutela. Quanto sopra, ovviamente, fermo restando il rispetto del termine perentorio di cui all'art. 27 comma 4° D.P.R. 380/01

Nel caso di emissione della comunicazione di avvio del procedimento occorrerà, pertanto, indicare un termine perentorio alla controparte per presentare memorie o scritti difensivi utili al procedimento instaurato.

L'utilizzo di detta procedura non può, in nessun caso, portare a una dilazione dei 30 giorni previsti dall'art. 27 comma 4° D.P.R. 380/01.

In generale corre l'obbligo per il Comune di intervenire senza indugio con i controlli e i successivi provvedimenti ripristinatori degli interventi realizzati in assenza di titolo abilitativo. La facoltà di presentare istanza di sanatoria, nei casi previsti dalla legge, è in capo infatti all'avente titolo. Non sono, pertanto, giustificati ritardi nell'azione repressiva al fine di agevolare i privati nella presentazione di eventuali istanze di sanatoria.



## 9 L'accertamento di conformità ex art. 36 D.P.R. 380/01 e l'accertamento di compatibilità paesaggistica ex art. 181 comma 1° quater D.Lgs 42/04

L'art. 45 comma 3° D.P.R. 380/01 prevede che ... *“il rilascio in sanatoria del permesso di costruire estingue i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti”*.

Parallelamente, l'art. 181 comma 1° ter D.Lgs 42/04 prevede che, nelle ipotesi di abuso paesaggistico ivi tassativamente elencate e qualora la competente Autorità amministrativa ne accerti la relativa compatibilità paesaggistica, non trovano applicazione le sanzioni penali di cui al comma 1° del medesimo articolo.

Nel corso degli anni si è registrata, da parte dei singoli comuni, una disomogenea applicazione delle norme e delle procedure in tema di segnalazione dei reati oggetto di richieste di conformità e di compatibilità paesaggistica: alcuni comuni non trasmettono mai la CNR in caso di rilascio delle sanatorie (ovvero delle compatibilità paesaggistiche), altri le trasmettono solo all'esito delle relative pratiche e indistintamente dal loro accoglimento o meno, altri le trasmettono solo all'esito della relativa istruttoria e solo in caso di diniego, altri ancora le trasmettono non appena pervenute al Comune e ancor prima della relativa istruttoria.

È, pertanto, opportuno chiarire che, solo allorquando la sussistenza di un abuso edilizio o paesaggistico venga portata a conoscenza delle strutture comunali (ovvero del parallelo Ente pubblico competente in materia paesaggistica) unicamente dalla parte tramite richiesta di accertamento di conformità edilizia (ovvero richiesta di accertamento di compatibilità paesaggistica), quindi in assenza di qualsivoglia esposto, segnalazione, ovvero in assenza di accertamenti, sopralluoghi del personale comunale o di altri Organi pubblici, il deposito della CNR sarà posticipato all'esito dei relativi procedimenti amministrativi.

Tale obbligo di denuncia all'A.G. sussiste, all'esito dell'istruttoria, sia qualora l'abuso venga sanato, o ne venga certificata la compatibilità paesaggistica, sia qualora le relative istanze vengano rigettate. Ciò perché è stato, comunque, commesso un reato, la cui eventuale dichiarazione di estinzione compete unicamente al Giudice.

È evidente che, in caso di accoglimento delle istanze di conformità e/o compatibilità paesaggistica, l'Organo procedente (Polizia Locale, ovvero il parallelo servizio ispettivo dell'Ente competente in materia paesaggistica) si limiterà a depositare la CNR contenente i dati essenziali: la relazione sarà molto sintetica, con esplicito riferimento all'inutilità di effettuare ulteriori indagini e conterrà proposta di archiviazione del procedimento.

Andranno, comunque, anche in questo caso, allegati il verbale di identificazione, dichiarazione o elezione di domicilio, nomina del difensore e informazioni sul diritto alla difesa in capo a tutti i soggetti responsabili, copia integrale del provvedimento amministrativo di sanatoria e/o compatibilità, nonché apposita dichiarazione del responsabile dell'Ufficio Tecnico attraverso la quale si attesta che, con il provvedimento amministrativo rilasciato e trasmesso, è stato sanato (ovvero ne è stata certificata la compatibilità paesaggistica), l'intero abuso e che non residuano ulteriori abusi non sanati.

Tale procedura appare in assoluto la più logica e, al contempo, ossequiosa del dettato normativo posto che, l'eventuale rilascio dei citati permessi a costruire in sanatoria (ovvero delle certificazioni di compatibilità paesaggistica), comporterebbe il mantenimento nell'area della mera



rilevanza sanzionatoria amministrativa dei lavori illeciti eseguiti, senza alcun obbligo d'immediata informativa all'A.G. (che ben può essere posticipata, quindi, all'esito delle procedure amministrative).

Al contrario, è appena il caso di ricordare che, quando sono già pervenuti esposti, segnalazioni, denunce, ovvero quando il personale comunale ha già espletato accertamenti, sopralluoghi ecc. prima del deposito in Comune di un'eventuale istanza di conformità o di compatibilità, la CNR dovrà necessariamente essere depositata in Procura senza ritardo (indistintamente dal fatto che pervengano, dopo l'esposto o l'accertamento, eventuali istanze di conformità o di compatibilità).

A norma dell'art. 45 comma 1° D.P.R. 380/01, ... *“l'azione penale relativa alle violazioni edilizie rimane sospesa finchè non siano stati esauriti i procedimenti amministrativi di sanatoria di cui all'art. 36”*.

Di conseguenza, anche il corso della prescrizione del reato rimane sospeso, a norma dell'art. 159 cod. pen., per tale lasso di tempo. La prescrizione riprende il suo corso dal giorno in cui è cessata la causa della sospensione.

L'art. 36 comma 3° D.P.R. 380/01 prevede, inoltre, che: ... *“sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia, con adeguata motivazione, entro sessanta giorni, decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata”*.

È opportuno evidenziare, quindi, che la lettura del combinato disposto degli artt. 45 comma 1° e 36 comma 3° D.P.R. 380/01 consente di affermare che, entro il termine massimo di 60 giorni dalla presentazione dell'istanza di conformità, il responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale dovrà provvedere su tale istanza e trasmettere tempestivamente tutta la documentazione (compreso il provvedimento finale) alla Polizia Locale, affinché quest'ultima possa celermente notificare la Procura della Repubblica (salvo le ipotesi relative ad aree o immobili vincolati, in ordine alle quali si deve considerare anche il termine di 180 giorni a disposizione della Soprintendenza per il parere obbligatorio e vincolante di sua competenza).

In caso di insufficienza della documentazione o delle dichiarazioni allegate dalla parte nell'istanza, il responsabile del procedimento avrà cura di inoltrare, con mezzi che ne garantiscano la prova di ricezione, specifica richiesta di integrazione: la stessa dovrà necessariamente indicare il termine tassativo entro cui produrre al Comune tale documentazione e/o dichiarazioni mancanti (che deve essere il più possibile contenuto), in mancanza delle quali, allo scadere del termine concesso, l'istanza dovrà essere rigettata.

Non è mai tollerabile la prassi, sin qui tenuta da alcuni comuni, di inoltrare alla parte richieste di integrazione prive di un termine entro cui provvedere. Così facendo, infatti, dette pratiche rischiano di rimanere, nel caso di inerzia della parte, in “istruttoria” spesso ben oltre il termine massimo concesso dalla legge per la definizione dei procedimenti, con conseguente elevato rischio di prescrizione del reato.

Non è consentito l'inoltro, in un'unica CNR, di elenchi relativi a più abusi commessi da soggetti diversi, sanati od oggetto di compatibilità paesaggistica.

È obbligo del Comune, attraverso la Polizia Locale, aggiornare tempestivamente la Procura della Repubblica circa l'avvenuto rilascio del permesso a costruire in sanatoria, ovvero della



certificazione di compatibilità paesaggistica. Ciò senza attendere una specifica delega d'indagine dell'A.G. A tal fine sarà onere del responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale trasmettere tempestivamente apposita comunicazione alla Polizia Locale, contenente copia integrale del provvedimento emesso e dichiarazione che attesti che non residuano abusi non sanati.

## 10 Gli interventi di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi

Gli artt. 27, 31, 33 e 35 D.P.R. 380/01 prevedono che il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale ordina la demolizione delle opere abusive.

L'art. 31 comma 9° D.P.R. 380/01 prevede che il Giudice, con la Sentenza di condanna, ordina la demolizione delle opere se ancora non sia stata altrimenti eseguita.

Analoghi poteri-doveri sono previsti in ambito paesaggistico dagli artt. 167 e 181 comma 2° D.Lgs 42/04, nonché dall'art. 29 L. 394/91, in caso di attività abusive in aree protette.

L'art. 31 comma 4° *bis* D.P.R. 380/01 prevede, poi, una specifica sanzione amministrativa in caso di inottemperanza all'ordine di demolizione. E' indicato, altresì, che ... *“la mancata o tardiva emanazione del provvedimento sanzionatorio, fatte salve le responsabilità penali, costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile, del dirigente e del funzionario inadempiente”*.

Ho verificato che, spesso, non viene emessa la citata sanzione amministrativa e che ci si limita a emettere le ordinanze di demolizione e/o ripristino senza, però, procedere agli interventi d'ufficio previsti dalle citate norme in caso di inottemperanza del responsabile dell'abuso.

Ricordo che, in presenza dei presupposti di legge, l'esecuzione d'ufficio delle demolizioni e dei ripristini, così come l'acquisizione al patrimonio pubblico dell'immobile abusivo e della relativa area di sedime e l'emanazione delle prescritte sanzioni amministrative, costituiscono un obbligo per l'Autorità amministrativa e non una mera facoltà discrezionale. Sono evidenti, in astratto, le possibili responsabilità omissive, sia sul piano penale sia su quello erariale.

La mancata ottemperanza alle ordinanze di demolizione non integra il reato *ex art. 650 cod. pen.* perché tale fattispecie penale (c.d. “norma penale in bianco”), così come da consolidato orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte di Cassazione, punisce l'inosservanza di provvedimenti legalmente dati dall'Autorità per ragioni di giustizia, ordine pubblico, sicurezza pubblica o igiene, esclusivamente allorquando tali inosservanze non siano già punite dall'ordinamento con specifiche sanzioni. Nel caso di specie la sanzione prevista dalla norma in caso d'inottemperanza è la demolizione, ovvero il ripristino dei luoghi, eseguiti d'ufficio e a spese del relativo responsabile.

L'art. 181 comma 1 *quinquies* D.Lgs 42/04 prevede che la rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici, da parte del trasgressore, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa, e comunque prima che intervenga condanna, estingue il reato paesaggistico di cui al comma 1 del medesimo articolo.

L'art. 131 *bis* cod. pen. prevede, poi, l'esclusione della punibilità in taluni casi di particolare tenuità del fatto.

È obbligo pertanto del Comune, attraverso la Polizia Locale, aggiornare tempestivamente la Procura della Repubblica circa l'eventuale avvenuta demolizione, ovvero ripristino dello stato



dei luoghi, sia al fine di valutare l'eventuale estinzione del reato, sia perché tale ottemperanza costituisce comunque comportamento favorevolmente valutabile nei confronti dell'indagato.

## **11 La segretezza delle indagini di polizia giudiziaria, nonché delle informazioni e della documentazione contenute nelle CNR**

L'art. 329 c.p.p. prevede che ... *“gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari”*.

L'art. 326 cod. pen. punisce penalmente il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie d'ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza.

Ne consegue che ogni richiesta di accesso agli atti trasmessi all'A.G., da chiunque proveniente (indagati, difensori, esponenti, soggetti terzi ecc.), deve essere trasmessa al P.M. titolare per il preventivo vincolante nulla osta *ex art. 116 c.p.p.*

Talune norme vigenti in materia edilizia (per esempio, gli artt. 27 comma 4° e 31 comma 7° D.P.R. 380/01) prevedono, peraltro, l'obbligo di informativa alle Autorità amministrative preposte (Regione, Comune, Ordine Professionale ecc.) circa i reati accertati per i provvedimenti di rispettiva competenza. In tali casi, ossia quando l'informativa non riveste carattere di discrezionalità ma deriva da un obbligo *ope legis*, il nulla osta del P.M. alla trasmissione degli atti alle suddette Autorità e per le finalità indicate nella legge s'intende sin d'ora concesso.

Evidenzio che gli atti diretti e provenienti dalla Procura della Repubblica, ovvero da altri organi di polizia giudiziaria, possono essere portati a conoscenza del solo personale avente qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria.

Qualsivoglia eventuale comportamento di amministratori locali volto a interferire, limitare o intralciare le attività di polizia giudiziaria e di controllo degli abusi deve essere immediatamente segnalato al Procuratore della Repubblica.

## **12 Conclusioni**

Prego le Autorità in indirizzo di inoltrare la presente direttiva ai Comandi, Settori, Servizi, Uffici territorialmente e funzionalmente competenti, onde garantirne la più ampia diffusione.

Le SS.VV. si atterranno alle sopraelencate disposizioni anche in considerazione della rilevanza che assumono i beni giuridici tutelati dalle norme in oggetto.

La mancata, scorretta o parziale ottemperanza alla presente direttiva costituisce intralcio all'attività dell'Autorità Giudiziaria e, come tale, verrà valutata dal Magistrato titolare del procedimento in ordine ad eventuali responsabilità penali e/o disciplinari.

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA f.f.  
*Maria Cristina Rota – Agg.*