

## INTRODUZIONE

Il presente elaborato si pone l'obiettivo di analizzare organicamente e approfonditamente il fenomeno dell'abuso edilizio nel contesto del diritto amministrativo italiano. Particolare rilevanza sarà riservata alle vicissitudini normative che, corredate dagli strumenti di tutela, si sono occupate negli anni, di combattere questo fenomeno. In sintesi, verranno evidenziate le principali problematiche giuridiche, economiche e sociali che da esse ne sono scaturite. Nell'ambito della violazione delle norme urbanistiche, l'abuso edilizio si qualifica come una delle forme più diffuse dal quale si generano significative implicazioni in tema di sicurezza pubblica, tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Attraverso un'approfondita analisi delle pronunce giurisprudenziali, unita allo studio della normativa vigente e delle politiche di prevenzione e repressione che gli Enti locali adottano, *in primis* i Comuni, si arriva a far luce sulle difficoltà concrete d'applicazione delle norme stesse, denunciando lacune normative, che rappresentano terreno fertile per questo fenomeno. Con l'esame delle strategie di intervento che le autorità competenti mettono in atto, si procederà alla valutazione dell'efficacia di tali misure sanzionatorie, ponendo speciale attenzione anche alle politiche che tendono alla riqualificazione urbana. L'abuso edilizio è senz'altro un tema molto delicato e attuale, malgrado vanti origini sicuramente remote,<sup>1</sup> soprattutto laddove vi siano già problematiche legate all'incontrollata crescita urbanistica, perché permette di svolgere approfondimenti giuridici, pratici e giurisprudenziali sulla sostenibilità e il rispetto delle normative vigenti che coinvolgono parimenti cittadini, autorità giudiziarie ed amministrazioni locali.

---

<sup>1</sup> Già nella prima metà del '900, si sono compiuti importanti mutamenti nella previsione legale delle materie concernenti gli immobili e più generale gestione del territorio. Dopo il Secondo conflitto Mondiale, si ebbero le prime ondate di edificazione "selvaggia", in sostanziale spregio delle normative urbanistiche ed in tema di edilizia.

Da un focus nazionale ed europeo che caratterizza la prima delle due sezioni trattate, si arriverà allo studio della seconda parte dell'elaborato, con l'analisi di un caso territoriale concreto, nello specifico contesto della Regione Marche, a seguito degli avvenimenti di carattere sismico che hanno destabilizzato ed inciso fortemente sul territorio locale. In particolare, verrà affrontato un approfondimento sulla città di Civitanova Marche che pur non essendo coinvolta nel “cratere”, è stata indirettamente protagonista nello scenario edilizio -a tratti abusivo- causato da una forte ed inaspettata domanda abitativa, specie dal 2016 in poi. La parte prima analizza il rapporto tra diritto urbanistico e diritto amministrativo, con particolare attenzione alle normative regionali e locali che spesso, si discostano dalla disciplina nazionale, generando una varietà di approcci e soluzioni. Il presente studio andrà correlato all’impianto degli strumenti alternativi alla sanzione amministrativa, come gli accordi, ovverosia le ipotesi transattive e la sanatoria. L’intento è quello di approfondire il ruolo svolto sia dalla Dottrina che dalla Giurisprudenza, nell’indirizzare l’interpretazione delle normative in materia di abusivismo edilizio, ponendo l’accento sull’evoluzione dell’orientamento giurisprudenziale espresso nel tempo, sia dalla Corte di Cassazione che dalla Giustizia amministrativa. Si tenterà di fornire una visione d’insieme sulle prospettive future della disciplina, partendo dall’analisi critica degli sviluppi attuali. Possibili interventi normativi saranno approfonditi e proposti per contrastare efficacemente gli abusi edilizi, mirando ad una maggiore armonizzazione delle esigenze di sviluppo urbano, in ottica di rispetto del territorio. Oltre all’aspetto abusivo che assume rilevanza giuridica in quanto violazione della normativa urbanistica, si dà particolare rilievo anche alla prevenzione del fenomeno stesso, attraverso strumenti di pianificazione urbanistica ed a politiche di controllo territoriale. Si procederà dunque, ad un'analisi dei meccanismi di controllo previsti dalla disciplina vigente, con attenzione al ruolo attribuito agli Enti locali, ai Comuni, alle sovrintendenze ed agli altri Soggetti istituzionalmente preposti alla sorveglianza ed alla repressione degli illeciti edilizi. In tale prospettiva, si indaga altresì, sull’incidenza degli

strumenti di partecipazione civica e delle innovazioni tecnologiche, quali i sistemi di geo-referenziazione, digitalizzazione delle procedure amministrative, con l'obiettivo di ottimizzare i processi di monitoraggio, sia nella prevenzione delle irregolarità, sia nell'affermazione di una più efficace governance del territorio. Nella prima dell'elaborato, si procede ad una sistematizzazione concettuale dell'abuso edilizio, ricostruendone i fondamenti giuridici alla luce del quadro normativo vigente, con particolare riferimento al D.P.R. 6 Giugno 2001, n. 380, il Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Tale disciplina viene integrata e specificata dalle normative regionali, le quali in virtù dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta, incidono in modo significativo nella regolazione delle modalità di pianificazione urbanistica e definizione degli strumenti di controllo territoriale. In tale contesto, vengono delineate le principali categorie di condotte illecite in ambito edilizio, dalla realizzazione di opere in difetto di titolo abilitativo, alla mutazione non autorizzata della destinazione d'uso, fino alle violazioni in ambito paesaggistico ed ambientale. Si analizzeranno le matrici strutturali del fenomeno, riconducibili, tra l'altro, all'insufficienza dei meccanismi di vigilanza amministrativa, al *deficit* di consapevolezza civica ed alla crescente pressione del tasso di urbanizzazione su aree sensibili. L'elaborato prosegue con l'esame dell'architettura normativa e degli strumenti giuridici predisposti per la tutela e la gestione del territorio, contemplando sia il livello statale ed europeo che quello regionale. Si valuteranno gli strumenti di pianificazione urbanistica, quali i piani regolatori generali, le varianti urbanistiche e le procedure autorizzative. Chi scrive, tenterà di ricostruire inoltre, il percorso evolutivo della legislazione in materia di condono edilizio, attraverso l'analisi delle Leggi n. 47/1985, n. 724/1994 e n. 326/2003, fino ad arrivare alle più recenti proposte di regolarizzazione contenute nei provvedimenti normativi del biennio 2024–2025. Ne emerge un quadro articolato e alle volte disordinato, nel quale si evidenzia l'ambivalenza degli interventi legislativi in sanatoria, oscillanti tra l'obiettivo di riportare alla legalità porzioni di costruito irregolare ed il rischio di alimentare prassi di sistematica elusione delle regole. A tale scopo, verranno

illustrate le competenze attribuite agli Enti locali, in *in primis* ai Comuni, in materia di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, descrivendo le modalità con cui vengono individuate le infrazioni, ed i provvedimenti che l'amministrazione può adottare, ad esempio, le ordinanze di demolizione, le sanzioni pecuniarie, nonché gli strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti ai soggetti coinvolti. L'approfondimento è corredato da un'analisi della giurisprudenza più recente che ha contribuito a chiarire numerosi aspetti applicativi della disciplina, come dimostrano alcune pronunce del T.A.R. Campania, Salerno e del Consiglio di Stato, tra cui si segnala a titolo d'esempio, un'importante sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 9 del 2017. L'elaborato affronta poi, questioni di più ampio respiro, riconducibili alla relazione tra abuso edilizio e sostenibilità ambientale, con specifico riferimento agli effetti che l'illegalità diffusa esercita sulla morfologia urbana, sul paesaggio e sull'equilibrio degli ecosistemi. In detta prospettiva, viene dato spazio alla riflessione sul ruolo della legalità urbanistica come presidio di tutela collettiva e sul rilievo attribuibile, anche in chiave preventiva, agli strumenti di autotutela amministrativa, nonché alla necessità di un equilibrato temperamento tra interesse pubblico e prerogative individuali, per così dire, l'interesse privato contrapposto. Un primo riferimento viene infine, riservato al contesto post-sismico delle Marche quale paradigma di vulnerabilità territoriale e banco di prova per le politiche di rigenerazione edilizia in chiave sostenibile. Nella seconda parte dell'elaborato, l'attenzione si sposta in un caso applicativo su scala locale, con particolare riguardo alla realtà territoriale del Comune di Civitanova Marche. In tale ambito, si procede all'esame delle principali fonti normative di riferimento, tra cui la Legge Regionale Marche 8 Ottobre 1992, n. 34 che disciplina l'attività edilizia ed urbanistica nel contesto marchigiano, nonché della normativa statale vigente, applicabile alle aree soggette a specifici vincoli quali quelli paesaggistici ed ambientali. L'indagine si propone di mappare le forme di abuso edilizio più diffuse nel territorio comunale, operando una distinzione tra gli interventi irregolari in ambito residenziale, commerciale ed in zone sottoposte a tutela, con

l'obiettivo di evidenziare le criticità emergenti in termini di trasformazione morfologica del paesaggio urbano e di gestione del territorio nel contesto post-sismico. Una parte dell'analisi è dedicata al settore delle Concessioni demaniali marittime, ambito in cui si registra una particolare incidenza di fenomeni di irregolarità, tra cui l'occupazione non autorizzata di aree demaniali o l'impiego delle Concessioni in modo difforme dalle finalità previste. Tale trattazione si arricchisce di un inquadramento normativo e giurisprudenziale relativo all'applicazione della Direttiva "servizi" detta anche Bolkestein, così denominata in base al nome del Commissario UE allora proponente, n. 123/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, con l'intento di evidenziare le ripercussioni che essa ha determinato sulla disciplina delle concessioni a livello comunale. In quest'ottica, viene posta l'attenzione sulle misure volte a garantire maggiore trasparenza e sull'introduzione di procedure selettive mediante evidenza pubblica, come strumenti per contrastare forme di gestione opaca e consolidare la legalità nella gestione del demanio marittimo. A completamento del quadro territoriale, si approfondirà il ruolo dell'Amministrazione comunale nel presidio e nella salvaguardia dell'ambiente urbano. Nella medesima circostanza, si analizzeranno gli strumenti amministrativi, normativi e tecnici di cui dispone il Comune di Civitanova Marche per esercitare efficacemente le proprie funzioni di vigilanza sull'attività edilizia, nonché le modalità di intervento per la prevenzione e repressione delle irregolarità edilizie. Particolare rilievo verrà attribuito al bilanciamento tra la necessità di promuovere uno sviluppo urbanistico coerente con le esigenze socio-economiche del territorio e l'obbligo di garantire la tutela del paesaggio, anche alla luce di recenti episodi che hanno sollevato interrogativi circa il rischio di strumentalizzazioni speculative o di interferenze da parte di interessi criminali nelle dinamiche urbanistiche locali. L'elaborato si conclude proponendo riflessioni prospettiche e critiche, formulando ipotesi di riforma, sia sul piano normativo che su quello amministrativo che permetterebbero di raggiungere maggiore coerenza ed efficacia negli interventi. L'obiettivo è senz'altro, quello di far fronte al fenomeno dell'abusivismo, sia in ottica attuale

che in quella futura, in relazione al principio di globalizzazione, esteso anche al contesto urbano, attraverso il realizzarsi di un sostenibile sviluppo del territorio. Si propongono poi, modifiche che garantirebbero maggiore uniformità tra le diverse Leggi regionali e locali, al fine di facilitare l'applicazione coerente delle normative sugli abusi edilizi e promuovere una maggiore sinergia tra gli Enti competenti in materia. Tra le strategie più rilevanti, rientrano l'adozione di politiche urbanistiche orientate alla sostenibilità, la rigenerazione degli immobili realizzati in difformità mediante progetti di riqualificazione, l'utilizzo di tecnologie avanzate per il controllo e la gestione del territorio. Questi interventi risultano fondamentali per armonizzare le esigenze di crescita urbana con il rispetto della legalità e con la salvaguardia ambientale, perseguendo l'obiettivo di consolidare il ruolo delle istituzioni pubbliche e di promuovere una maggiore consapevolezza civica.

## PARTE I

### Il quadro normativo in materia edilizia e urbanistica

#### ***INTRODUZIONE ALLA PRIMA PARTE***

Il termine “abuso edilizio” allude alla costruzione, ristrutturazione o al mutamento di immobili senza la preventiva e necessaria autorizzazione. Ad esso si ricomprendono anche le opere in violazione delle norme edilizie o urbanistiche, così come l’inosservanza dei regolamenti vigenti. Si deve evincere quindi, che l’abusività dell’attività edilizia si qualifica come *contra ius/legem*, poiché è subordinata all’accertamento della violazione delle disposizioni normative. L’abuso edilizio risulta essere perciò una difformità, ossia una discrepanza tra il progetto legittimo e lo stato di fatto ottenuto. La disuguaglianza può derivare da violazioni relative sia alla normativa edilizia che urbanistica, così come quelle relative alle norme settoriali. Queste ultime includono in particolare: il Codice civile, il Codice della Strada, le norme di sicurezza igienico-sanitarie, la normativa antincendio e quella antisismica, la normativa sulle prestazioni energetiche degli edifici e il Codice dei beni culturali e del paesaggio. In linea generale, si deve distinguere tra abusi edilizi formali e sostanziali. I primi riguardano l’inosservanza relativa all’assenza o alla difformità del prescritto titolo abilitativo,<sup>2</sup> mentre i secondi sono riferiti a fatti più gravi nei quali avviene il

---

<sup>2</sup>Col termine titolo abilitativo, si fa riferimento a quell'insieme di pratiche amministrative che nel ramo dell'edilizia, risultano essenziali per eseguire ogni tipo di intervento su edificio. La precedente normativa era individuata sulla base del DPR 380/2001, ma dal 2016 con l'entrata in vigore del Decreto legislativo 222, sono state introdotte novità in materia, portando il numero dei c.d. titoli abilitativi ad essere ridotto e semplificato, eliminando la DIA, la Super DIA e la CIL, mantenendo i seguenti titoli: edilizia libera, senza necessità di alcun titolo, ai sensi dell'art. 6 del D.P.R. 380/2001; CILA (Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata); SCIA (segnalazione certificata

mancato rispetto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei Regolamenti edilizi, delle modalità esecutive stabilite dal titolo edilizio e della disciplina urbanistico-edilizia vigente. Per quanto il tema sia vasto e ricomprenda quindi, l'interconnessione di discipline differenti, si cercherà di trattare l'argomento da diversi punti di vista, includendo maggiormente quella che è l'attività prettamente amministrativa che ha caratteristica complementare rispetto al diritto penale e al diritto civile. Un abuso edilizio rappresenta infatti, un illecito edilizio penale nel momento in cui la violazione delle disposizioni normative preveda la corresponsione di sanzioni penali. I casi gravi che portano al compimento di un reato riguardano la violazione delle restrizioni relative a vincoli paesaggistici e ambientali o urbanistici, così come per le opere in violazione delle norme sulla sicurezza. Ad essi si aggiungono i casi in cui vi sia la messa in pericolo del bene giuridico dell'incolumità pubblica per effetto di opere che minano la stabilità e la sicurezza delle strutture. La previsione penale è descritta dall'art. 44 del DPR 380/2001<sup>3</sup> che, al concretizzarsi di determinate inosservanze, prevede l'arresto o l'ammenda pecuniaria. Nel momento in cui invece, l'illecito rientra nell'ambito amministrativo, ad esso vengono applicate sanzioni amministrative, ordinanze di demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi. Nell'esplicazione del tema è d'obbligo prendere in considerazione necessariamente, non solo la legislazione nazionale ma anche quella regionale, in particolare quella marchigiana, spesso discordanti, che richiedono anche l'intervento della Corte costituzionale. Tra gli obiettivi della trattazione, rientra una panoramica sugli spazi di manovra vigenti in situazioni di irregolarità o abusivismo, riguardanti il patrimonio edilizio attualmente già realizzato o che si verrà a creare nel prossimo futuro. Tale valutazione ricomprende anche la trattazione della regolarizzazione successiva all'abuso. Attraverso un'esamina della normativa e della giurisprudenza, si tenta di dare forma ad un quadro il più soddisfacente possibile del tema. L'articolo 117

---

di inizio attività); permesso di costruire e SCIA alternativa al permesso di costruire, detta Super-SCIA).

<sup>3</sup>D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 10 luglio 2001, n. 160.



della Costituzione stabilisce la suddivisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, distinguendo tra materie di competenza esclusiva statale, concorrente e residuale regionale. Per quanto riguarda l'abuso edilizio, la gestione del territorio rientra tra le materie di legislazione concorrente. Ciò significa che le Regioni possono emanare norme in materia edilizia, purché rispettino i principi fondamentali fissati dallo Stato. Quest'ultimo definisce le regole generali sulla pianificazione urbanistica, la tutela del paesaggio, le sanzioni e le procedure per contrastare l'abusivismo, mentre le Regioni possono regolamentare aspetti più specifici, come la possibilità di sanatorie o criteri per il recupero degli edifici non conformi. L'articolo 117 Cost. assume particolare rilievo anche sul piano sanzionatorio. Il diritto penale, essendo di esclusiva competenza statale, non prevede che le Regioni possano introdurre nuovi reati o modificare le pene previste dal Testo Unico dell'Edilizia D.P.R. 380/2001<sup>4</sup>, che disciplina le conseguenze dell'abusivismo, tra cui demolizioni e sanzioni amministrative e penali. Nonostante ciò, le Regioni hanno la facoltà di definire le modalità amministrative per la gestione degli abusi, come eventuali condoni, nei limiti stabiliti dalla normativa nazionale. L'articolo 117 Cost. perciò, bilancia l'autonomia regionale nella gestione del territorio con l'esigenza di un quadro normativo uniforme a livello statale, assicurando strumenti efficaci per prevenire e reprimere gli abusi edilizi, nell'interesse della corretta pianificazione urbanistica a cui beneficia anche la sicurezza pubblica e l'ambiente, con essa tutelato. Si aggiunge la prevenzione del dissesto idrologico riguardante le costruzioni abusive in aree a rischio di alluvioni, frane ed erosione del suolo che mettono a rischio sia beni materiali che vite umane. Poi, oltre al rientro economico relativo al mancato pagamento dei tributi e degli oneri di urbanizzazione, si persegue il rispetto della legalità e dell'equità sociale che viene a crearsi tra chi ignora e chi rispetta le normative. Si evince perciò, che dietro le direttive vi siano giustificazioni, per le quali non è sempre agevole afferrarne la struttura logica, ma che sono ispirate

---

<sup>4</sup>G. TORNAGHI, Il Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. 380/2001) e la regolamentazione urbanistica, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 215-230.

dagli obiettivi intrinseci pocanzi elencati e che incorporano il bene comune dell'individuo e della natura circostante. L'analisi verterà nella elencazione delle varie fonti, iniziando però, dalla nozione e dalla descrizione dell'abuso edilizio, fino ad esaminare le varie procedure amministrative dedicate, delineandone i profili sanzionatori e gli strumenti di difesa del cittadino nei casi di non responsabilità. La prima parte infine, analizzando le varie problematiche causa dell'abuso edilizio, tenterà di dare risposta alle criticità emergenti, proponendo ipotesi di miglioramento della normativa vigente.