

SERVIZIO AFFARI GENERALI, GIURIDICI E PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

IL RESPONSABILE

GIOVANNI SANTANGELO

PG.2014.421018

10 novembre 2014

Al Comune di

c.a.

Responsabile del Settore Edilizia

Pianificazione Ambiente

Indirizzo PEC:

INVIATO TRAMITE PEC**Oggetto: requisiti igienico sanitari richiesti per la sanatoria di unità immobiliare abusiva, ai sensi dell'art. 17, comma 4, e dell'art. 17-bis della L.R. 23 del 2004**

1. Si risponde alla richiesta di parere in merito alla normativa igienico sanitaria che deve risultare rispettata ai fini della sanatoria ai sensi degli articoli 17 o 17-bis della L.R. n. 23 del 2004 di una unità immobiliare utilizzata come abitazione.

Nella richiesta di parere si sottolinea la differenza tra quanto disposto da:

- l'art. 17, comma 4, della L.R. n. 23 del 2004, che richiede l'osservanza della "normativa tecnica per l'edilizia ... con riferimento ... al momento della realizzazione delle medesime opere", e
- l'art. 11, comma 1, della L.R. n. 15 del 2013, secondo cui "l'attività edilizia è subordinata alla conformità dell'intervento alla normativa tecnica vigente". :

Quanto agli elementi fattuali del caso di specie, dall'esame della richiesta di parere, del parere legale di parte, allegato alla stessa richiesta, e da informazioni acquisite telefonicamente si ricava che:

- l'edificio di cui fanno parte i locali in parola è stato realizzato negli anni 1963- 1966;
- per detti locali è stato rilasciato certificato di abitabilità, quali locali accessori (cantine);

- che detti locali presentano una altezza di 2,50 e 2,55 m "inferiori, quindi, ai parametri disposti dal D.M. Sanità 5 luglio 1975".

2. Occorre premettere che l'art. 11, comma 1, della L.R. 15 del 2013 ha riguardo all'ordinaria attività edilizia da realizzare dopo la presentazione/rilascio di idoneo titolo edilizio e va letto in coordinamento con il precedente art. 9, comma 3, lettera c), secondo cui, "i titoli abilitativi devono essere conformi alla disciplina dell'attività edilizia costituita: a)...; b)...; c) dalle discipline di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, **tra cui la normativa tecnica vigente di cui all'art. 11.**

Le suddette disposizioni, così come i titoli I, II e II della legge regionale 15, non sono dunque riferibili all'attività abusiva né alla sanatoria della stessa, per la quale trova applicazione quanto previsto dalla L.R. n. 23 del 2004.

3. Per affrontare il quesito avanzato dal Comune occorre premettere una sintetica ricostruzione della disciplina degli articoli 17 e 17-bis della L.R. n. 23 del 2004, dal momento che tali disposizioni rispondono a differenti esigenze, perseguono obiettivi diversi e, per questo, presentano requisiti e presupposti non coincidenti, anche per ciò che attiene alla normativa tecnica da osservare.

3.1. Con l'art. 17 il legislatore regionale ha inteso regolarizzare pienamente, dal punto di vista amministrativo, gli interventi che:

- rappresentano soltanto "abusi formali", cioè interventi **conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente**, sia al momento della loro realizzazione, sia al momento della presentazione della domanda (comma 1)
- che risultano **conformi alla disciplina vigente** al momento della presentazione della domanda (comma 2).

Nel primo caso, rileva dunque unicamente la violazione dell'obbligo di munirsi di un titolo abilitativo edilizio prima dell'inizio dei lavori, in quanto i lavori rispondono comunque alla normativa vigente sin dal momento della loro realizzazione.

Il secondo caso risponde invece ad una scelta discrezionale del legislatore regionale, che ha considerato prevalente la tutela dell'affidamento del privato alla conservazione dello stato di fatto e alla regolarizzazione dell'edificio, in considerazione della circostanza che, in ogni caso, oggi sono presenti requisiti e presupposti per richiedere il rilascio del titolo edilizio mancante e realizzare un intervento edilizio che presenti le medesime caratteristiche (c.d. sanatoria giurisprudenziale). In altre parole, il diniego della sanatoria e l'obbligo di ripristino appaiono irragionevoli, dal momento che il soggetto potrebbe ottenere /presentare il titolo abilitativo richiesto per la realizzazione del medesimo intervento.

Quanto ai requisiti tecnici delle opere da sanare, data l'evidente improbabilità che opere realizzate magari diversi anni fa possano risultare pienamente rispondenti alla disciplina tecnica vigente alla data (attuale) di rilascio del titolo in sanatoria, per evitare che ogni sanatoria per essere rilasciata debba essere necessariamente preceduta da lavori di messa a norma, con riferimento alla disciplina ora vigente (spesse volte anche eccessivamente onerosi o tecnicamente problematici), il comma 4 dell'art. 17 della L.R. n. 23 del 2004 specifica che in relazione alla normativa tecnica per l'edilizia il professionista abilitato debba dichiarare la conformità delle opere da sanare con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione delle medesime opere.

In tal modo, il legislatore regionale ha valutato che, una volta riscontrata la conformità dell'opera alle previsioni degli strumenti urbanistici ed edilizi - vigenti sia al momento della realizzazione che della sanatoria (comma 1) ovvero quantomeno a quelle vigenti al momento della presentazione della domanda di sanatoria (comma 2) -, la sanatoria possa essere rilasciata per edifici che (aldilà dell'abuso formale riscontrato) possiedono tutte le caratteristiche tecniche e i requisiti presenti negli immobili della medesima tipologia realizzati nella stessa epoca (1).

3.2. L'art. 17-bis, introdotto dall'art. 46 della L.R. n. 15 del 2013, risponde ad una differente esigenza, di salvaguardare l'affidamento maturato dai privati alla conservazione, alla libera circolazione (alienazione, successione ereditaria, ecc.) e al pieno esercizio delle facoltà di trasformazione edilizia ammesse dal piano (ristrutturazione, ampliamento, cambio d'uso, ecc.) di edifici realizzati con parziali difformità rispetto al titolo abilitativo edilizio rilasciato in epoca antecedente dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977 (e dunque prima del 30 gennaio del 1977). Ciò in considerazione del lunghissimo periodo di tempo trascorso dalla realizzazione dell'opera e della circostanza che solo detta legge n. 10 del 1977 ha introdotto all'art. 15, comma dodicesimo la possibilità di regolarizzare le varianti in corso d'opera prima della fine dei lavori.

La sanatoria sotto il profilo edilizio, prevista dall'art. 17-bis, è subordinata (oltre che alla presentazione di apposita Scia e al pagamento della medesima sanzione pecuniaria prevista dall'art. 17, comma 3) solo a due requisiti, che l'abuso edilizio:

- sia qualificabile come una parziale difformità rispetto al titolo originario;
- sia stato commesso nel corso dei lavori attuativi di un regolare titolo edilizio.

Pertanto, a differenza dei casi di accertamento di conformità, appena esaminati, l'ipotesi di sanatoria di cui all'art. 17-bis non richiede né che l'opera sia comunque conforme alla

¹ Questo principio è ribadito dall'art. 22, comma 1, della L.R. n. 19 del 2008, che subordina la richiesta o la presentazione del titolo in sanatoria, di cui all'art. 17 della legge regionale n. 23 del 2004, alternativamente, alla asseverazione che le opere non comportano modifiche alle parti strutturali dell'edificio o effetti sulle stesse ovvero che **“rispettano la normativa tecnica per le costruzioni vigente al momento della loro realizzazione”**.

normativa urbanistica ed edilizia; né viene richiesta la conformità dell'opera realizzata alla normativa tecnica vigente all'epoca della realizzazione dell'intervento ⁽²⁾.

Si noti che l'art. 17-bis non può trovare applicazione solo nei casi di immobili che siano stati realizzati **in totale difformità** rispetto al titolo originario. Si consideri inoltre che la legge n. 10 del 1977, all'art. 15 relativo alle sanzioni amministrative da comminare in caso di abusi edilizi, non prevedeva la nozione delle **variazioni essenziali** e la loro equiparazione alla totale difformità dal titolo (introdotta nell'ordinamento statale dalla legge n. 47 del 1985). **Pertanto è da ritenere che nella considerazione della sanabilità delle opere abusive realizzate prima della entrata in vigore della stessa legge n. 10 del 1977 non si debbano utilizzare le soglie che caratterizzano le variazioni essenziali**, trattandosi di una disciplina sanzionatoria più gravosa introdotta dalla legislazione statale successiva (principio di irretroattività della disciplina sanzionatoria di cui all'art. 1 della L. 689 del 1981) ⁽³⁾.

4. Senza entrare nel merito della valutazione del caso concreto che comunque rientra nelle competenze esclusive dell'amministrazione comunale, bensì limitandosi ad applicare la disciplina fin qui richiamata per rispondere al quesito sollevato dal comune, si dubita fortemente che abusi rientranti nella tipologia descritta in premessa possano usufruire della sanatoria di cui all'art. 17-bis della L.R. n. 23 del 2004, in quanto si è dell'opinione che il vizio descritto in precedenza sia da qualificare di totale difformità dal progetto assentito, dovendosi ipotizzare che la trasformazione descritta abbia dovuto comportare significative innovazioni dal punto di vista strutturale e funzionale di tali cantine, sull'uso delle parti comuni dell'edificio, sugli accessi alla nuova unità immobiliare, ecc.

Inoltre il rilascio nel 1965 di un certificato di agibilità che qualifica detti locali come cantine fa presumere che la trasformazione abusiva non sia stata commessa all'atto della realizzazione originaria dell'immobile.

Quanto poi all'ammissibilità di un procedimento di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 17 della L.R. n. 23 del 2004 si sottolinea che in applicazione del citato comma 4 della medesima disposizione, le opere autorizzate prima dell'emanazione del DM Sanità 5 luglio 1975 per essere sanate devono risultare comunque conformi alle norme tecniche antecedenti, che risulta siano costituite dalle "Istruzioni ministeriali per la compilazione dei regolamenti locali sull'igiene del suolo e dell'abitato" del 20 giugno 1896, le quali all'art.

² Potendo intervenire solo sotto il profilo edilizio, l'articolo 17-bis ha cura di precisare che sono comunque fatti salvi gli effetti civili e penali dell'illecito e sottolinea che resta ferma l'applicazione delle eventuali sanzioni amministrative che siano previste dalla normativa settoriale avente incidenza sull'attività edilizia, tra cui quella antisismica, di sicurezza, igienico sanitaria, paesaggistica e storico artistica.

³ Per fare un esempio, la parziale difformità che presenti le caratteristiche di cui all'art. 14-bis, comma 1, lettera c), della L.R. n. 23 del 2004 (che cioè consista in un aumento della cubatura rispetto al progetto del 10% e comunque superiore a 300 metri cubi) non deve essere equiparata alla totale difformità, per il solo fatto che presenta i caratteri di una c.d. variazione essenziale.

63 prevedevano altezze degli ambienti abitabili ben maggiori rispetto a quelle richieste dalla normativa vigente e rispetto a quelle che presentano i locali in parola ⁽⁴⁾.

RV-GS

Dott. Giovanni Santangelo

Firmata digitalmente

4 Si ricorda per altro che il decreto del Ministero della Sanità 9 giugno 1999, ha aggiunto un terzo comma all'art. 1 del decreto 5 luglio del 1975, secondo cui "3. *Le altezze minime previste nel primo e secondo comma [m. 2,70 per locali adibiti ad abitazione e m. 2,40 per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti ed i ripostigli, riducibili a 2,55 m nei comuni montani al di sopra dei m. 1000 sul livello del mare, tenuto conto delle condizioni climatiche locali e della locale tipologia edilizia] possono essere derogate entro i limiti già esistenti e documentati per i locali di abitazione di edifici situati in ambito di comunità montane sottoposti ad interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienicosanitarie quando l'edificio presenti caratteristiche tipologiche specifiche del luogo meritevoli di conservazione ed a condizione che la richiesta di deroga sia accompagnata da un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, comunque, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienicosanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di una adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliaria.)*