

SETTORE GOVERNO E QUALITA' DEL TERRITORIOAREA DISCIPLINA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO,
EDILIZIA PRIVATA, SICUREZZA E LEGALITÀ

IL RESPONSABILE

DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI
NELLA SEGNAZIONE ALLEGATA
REG PG/2023/185681
DEL 27 FEBBRAIO 2023

Spett.le
XXXX**OGGETTO: Parere sulla nozione di “parziale difformità” ai sensi dell’art. 17 bis della L.R. 23/2004 e in merito al rapporto tra questo procedimento di sanatoria e la normativa antisismica, la restante normativa tecnica e i vincoli paesaggistici.**

1. Si risponde al quesito in merito all’applicazione dell’art. 17 bis della L.R. n. 23/2004, recante la disciplina della sanatoria per le ipotesi di *“Varianti in corso d’opera a titoli edilizi rilasciati prima dell’entrata in vigore della legge n. 10 del 1977”*.

Il caso illustrato riguarda un edificio oggetto di ampliamento nell’anno 1955 (ante, quindi, L. n. 10/1977) di cui si è accertato che rispetto al volume lordo autorizzato pari a Mc 367,50 è stato (presumibilmente in corso d’opera, come da documentazione dimostrativa richiesta e che dovrà essere prodotta dalla proprietà) realizzato un volume aggiuntivo di Mc 263,09, pari a circa il 71% dell’ampliamento autorizzato.

Ciò posto, richiamato il parere di questo Servizio PG.2014.421018 del 10 novembre 2014¹ si richiede se l’ampliamento realizzato possa essere considerato come *<opera edilizia eseguita in parziale difformità durante i lavori>*, sanabile quindi ai sensi dell’art. 17bis L.R. 23/2004.

2. Occorre sottolineare in premessa che questo Servizio non entra in alcun modo nell’esame del merito del caso specifico che ha dato luogo al quesito, la cui valutazione è di esclusiva competenza dell’Amministrazione comunale interessata, bensì si limita ad esprimere le seguenti considerazioni di ordine generale sulla normativa richiamata. Questa precisazione è quantomai opportuna nel presente parere in quanto, come si dirà, la soluzione

1 Parere prot. 411018 del 10 novembre 2014, al link: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/r-i-s>.

del caso concreto da cui è scaturito il quesito posto si incentra su una valutazione tecnico discrezionale, di esclusiva competenza comunale.

Nel rinviare al precitato parere PG.2014.421018 per un inquadramento generale sulle finalità ed i presupposti applicativi dell'istituto, si conferma in primo luogo l'opinione di Questo Ufficio per cui, **per la verifica della sanabilità delle opere abusive realizzate prima dell'entrata in vigore della stessa legge n. 10 del 1977, non trovino applicazione le soglie che caratterizzano le variazioni essenziali**, trattandosi di una disciplina introdotta dalla legislazione successiva².

Ciò premesso, utili indicazioni interpretative sulla nozione di <parziale difformità> rilevante per il quesito in esame possono rinvenirsi nella giurisprudenza che ha delineato la distinzione tra le difformità parziali e le difformità totali ai fini edilizi.

Al riguardo, è orientamento condiviso quello per cui: *"Il concetto di parziale difformità, in materia edilizia, presuppone che un determinato intervento costruttivo, **pur se contemplato dal titolo autorizzatorio rilasciato dall'autorità amministrativa, venga realizzato secondo modalità diverse da quelle previste e autorizzate a livello progettuale, quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera"** (In termini, di recente, Cons. Stato Sez. VI, 30-06-2022, n. 5423 e Cons. Stato Sez. VI, 03-01-2022, n. 1).*

Sempre secondo l'orientamento prevalente del Consiglio di Stato, si verificano invece *"... difformità totali del manufatto o variazioni essenziali, sanzionabili con la demolizione, allorché i lavori riguardino un'opera diversa da quella prevista dall'atto di concessione per conformazione, strutturazione, destinazione, ubicazione."* (Cfr. Cons. Stato Sez. VI, 15-02-2021, n. 1388). Ancora, è stato precisato che: *"Si ha difformità totale, quando sia realizzato un organismo edilizio: - integralmente diverso per caratteristiche tipologiche architettoniche ed edilizie; - integralmente diverso per caratteristiche planovolumetriche, e cioè nella forma, nella collocazione e distribuzione dei volumi; - integralmente diverso per caratteristiche di utilizzazione (la destinazione d'uso derivante dai caratteri fisici dell'organismo edilizio stesso); - integralmente diverso perché comportante la costituzione di volumi nuovi ed autonomi."* (Cfr. Cons. Stato Sez. VI, 30-03-2017, n. 1484).

Pertanto, in coerenza con gli orientamenti fin qui richiamati, cui è senz'altro necessario fare ricorso per definire il limite (massimo) dell'ambito di applicazione dell'art.

² V. Nozione introdotta nell'ordinamento statale dalla L. n. 47 del 1985 art. 8. "Determinazione delle variazioni essenziali" (oggi art. 32 del TUE "Determinazione delle variazioni essenziali") e, nell'ordinamento regionale, dall'art. 14 bis L.R. n. 23/2004.

17-bis della L.R. 23/04 (cioè la totale difformità), nella valutazione della difformità realizzata **non vengono quindi in rilievo solo parametri quantitativi** (incremento di superfici e volumi), **ma anche profili funzionali** e l'accertamento della **compatibilità quali-quantitativa** della variazione rispetto al progetto edificatorio originario e la **verifica dell'incidenza delle opere in variante non autorizzate sulle caratteristiche essenziali dell'opera**. Caratteristiche essenziali che, come precisa la giurisprudenza amministrativa, constano a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- delle **caratteristiche tipologiche, architettoniche ed edilizie**;
- della **conformazione planovolumetrica** dell'edificio (forma, collocazione e distribuzione dei volumi);
- dell'eventuale variazione della **destinazione d'uso**;
- della costituzione di volumi **nuovi ed autonomi**.

Nel rispetto dei parametri giurisprudenziali indicati, spetta ovviamente all'Amministrazione comunale accertare, caso per caso, la totale o parziale difformità delle opere realizzate rispetto a quelle legittimamente assentite.

3. Nell'ambito delle tematiche attinenti al quesito posto, si reputa utile fornire le seguenti ulteriori indicazioni interpretative circa il **rapporto tra la sanatoria di cui all'art. 17-bis della L.R. n. 23/2004 e la necessaria osservanza delle normative di settore che incidono sull'attività edilizia, per quanto attiene in particolare:**

3.1. alla normativa antisismica:

3.2. ai requisiti tecnici delle opere edilizie:

3.3. ai vincoli paesaggistici.

E' del resto lo stesso art. 17-bis a precisare che *"resta ferma l'applicazione della disciplina sanzionatoria di settore, tra cui la normativa **antisismica, di sicurezza, igienico sanitaria** e quella contenuta nel **Codice dei beni culturali e del paesaggio**, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004"* (comma 1, ultimo periodo), evidenziando che **la sanatoria da esso prevista ha solo effetti in campo edilizio** e che, di conseguenza, anche per questa modalità di regolarizzazione delle opere realizzate abusivamente occorre integrare il procedimento edilizio con quanto previsto dalle normative di settore.

3.1. Per quanto riguarda la **disciplina antisismica**, occorre considerare che l'art. 22 della L.R. 19/2008, rubricato *"Raccordo con le sanzioni amministrative edilizie"*, stabilisce che:

*“1. La richiesta o la presentazione del **titolo in sanatoria, di cui all'articolo 17** della legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326) è **subordinata** alternativamente **all'asseverazione** del professionista abilitato che le opere realizzate **non comportano modifiche alle parti strutturali** dell'edificio o agli effetti dell'azione sismica sulle stesse ovvero **all'asseverazione** del professionista **che le medesime opere rispettano la normativa tecnica per le costruzioni vigente al momento della loro realizzazione.***

*2. Fuori dai casi di cui al comma 1, **il titolo in sanatoria è subordinato alla realizzazione dei lavori** necessari per rendere le opere conformi alla normativa tecnica per le costruzioni vigente al momento della richiesta o della presentazione della sanatoria. A tal fine l'interessato presenta istanza di autorizzazione [o deposita il progetto strutturale dell'intervento] ai sensi della presente legge.”*

Per quanto l'art. 22 della L.R. 19/2008 espressamente contempra le sole ipotesi di richiesta di titolo in sanatoria ai sensi dell'art. 17 della L.R. 23/2004 (commi 1 e 2), si ritiene che **anche la sanatoria ex art. 17 bis della L.R. 23/2004 sia subordinata alla verifica della conformità dell'intervento realizzato alla normativa in materia sismica, secondo quanto analiticamente specificato dall'art. 22 cit.**, viste le preminenti finalità di tutela della pubblica incolumità e di riduzione del rischio sismico perseguite dal citato art. 22 e in considerazione di quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 17-bis, sopra riportato.

Più in particolare, ai sensi dell'art. 22 della L.R. n. 19 del 2008, anche la sanatoria edilizia di cui all'art. 17-bis L.R. n. 23/2004 è subordinata alla presentazione alternativamente:

- a) **dell'asseverazione del professionista** abilitato che le opere realizzate **non comportano modifiche alle parti strutturali** dell'edificio o agli effetti dell'azione sismica sulle stesse, corredata della documentazione essenziale atta a dimostrare tale circostanza;
- b) **dell'asseverazione del professionista** che le medesime opere **rispettano la normativa tecnica per le costruzioni vigente al momento della loro realizzazione**, anche qui corredata della documentazione essenziale atta a dimostrare tale circostanza, nel caso di comuni non classificati sismici all'epoca della realizzazione dell'abuso;

- c) **dell'istanza di autorizzazione in sanatoria** che dimostri che le opere realizzate abusivamente rispettano la normativa tecnica per le costruzioni vigente al momento della realizzazione, nel caso di comuni già classificati sismici;
- d) **dell'istanza di autorizzazione a sanatoria** per la realizzazione dei lavori necessari per rendere le opere conformi alla normativa tecnica per le costruzioni vigente al momento della sanatoria, laddove non si rientri nei casi di cui alle precedenti lettere b) e c)³.

3.2. Quanto alla **normativa tecnica per le opere edilizie** (richiamata dal comma 1, ultimo periodo, dell'art. 17-bis solo con riferimento alla "sicurezza" e ai requisiti "igienico sanitaria"), si sottolinea che la loro inosservanza di per sé non appare impeditiva della sanatoria edilizia in esame, in quanto la stessa **costituisce un presupposto della (sola) abitabilità dell'edificio non obbligatoria in caso di sanatoria edilizia**⁴.

Si rileva tuttavia che di recente il legislatore regionale (con l'art. 26, comma 1 bis, dell' L.R. 29 dicembre 2020, n. 14) ha previsto che:

"Al fine di assicurare l'agibilità dell'immobile, la SCIA in sanatoria può prevedere la preventiva attuazione, entro un congruo termine assegnato dallo Sportello unico, degli interventi edilizi che, senza riguardare i parametri urbanistici ed edilizi cui è subordinata la sanatoria delle opere, siano necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, superamento e non creazione delle barriere architettoniche di cui all'articolo 23, comma 2" (comma 1-bis dell'art. 17-bis L.R. n. 23 del 2004).

³ Queste modalità di accertamento dell'osservanza della normativa antisismica sono definite nel parere del Comitato Tecnico Scientifico (CTS) regionale in materia sismica n. 68 del 17 dicembre 2013, disponibile al link: https://ambiente.regione.emilia-romagna.it/it/geologia/sismica/lr-19-2008-norme-per-la-riduzione-del-rischio-sismico/l-r-19-2008-pareri-interpretativi-della-regione-emilia-romagna/CTS2_Parere_n.68_Procedureinsanatoria.pdf/@@download/file/CTS-2_Parere_n.68_Procedure-in-sanatoria.pdf

⁴ Circa la non obbligatorietà di acquisire l'abitabilità dell'immobile in caso di sanatoria edilizia si veda quanto previsto dall'ultimo periodo dell'art. 23 della L.R. n. 15 del 2013 ("La stessa segnalazione è **facoltativamente** presentata dagli interessati nei casi di opere eseguite con CILA e nei casi di titolo in sanatoria"), nonché il Parere prot. 167712 del 09/03/2016, disponibile al seguente link: https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-al-rilascio-del-certificato-di-conformita-edilizia-e-agibilita-dopo-la-presentazione-di-un-titolo-in-sanatoria/Parere_CCEA_sanatoria.pdf/@@download/file/Parere_CCEA_sanatoria.pdf

Grazie a tale disposizione, **il soggetto interessato, nel presentare la SCIA** prevista per la sanatoria di cui all'art. 17-bis, **può prevedere** la realizzazione di lavori per rendere l'opera conforme alla normativa tecnica cui è subordinata l'agibilità dell'immobile⁵.

Alla conclusione dei lavori deve, di conseguenza, seguire la presentazione della SCEA secondo quanto previsto dall'art. 23 della L.R. n. 15 del 2013⁶ e, in considerazione dell'univoco dettato normativo, (*"Al fine di assicurare l'agibilità dell'immobile, la SCIA in sanatoria può prevedere..."*) in questo caso **la sanatoria produce i suoi effetti solo dopo l'avvenuta conclusione degli interventi edilizi di adeguamento e la presentazione della relativa SCEA.**

3.3. Vincoli paesaggistici. Anche la mancata acquisizione della autorizzazione paesaggistica in ambito soggetto a vincolo ai sensi della Parte III del D.Lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) risulta, di norma, preclusiva della possibilità di sanare le difformità in corso d'opera di cui all'art. 17-bis della L.R. n. 23 del 2004, ad eccezione dei seguenti casi, in cui le stesse non assumono rilevanza ai fini paesaggistici (caso *sub A*) ovvero l'interessato abbia provveduto alla previa regolarizzazione sotto il profilo paesaggistico (casi *sub B* e *C*).

Si tratta, in particolare, delle difformità realizzate in corso d'opera:

- A. che rientrino tra gli interventi elencati nell'Allegato A del DPR n. 31 del 2017 (interventi non soggetti ad autorizzazione, pur interessando beni paesaggistici);
- B. per le quali sia stato acquisito l'accertamento di compatibilità paesaggistica, previsto dall'art. 167 del Dlgs. n. 42 del 2004;
- C. che abbiano ottenuto l'autorizzazione in sanatoria, ai sensi dell'art. 70, comma 5, della LR n. 24 del 2017.

Pertanto, in caso di difformità in corso d'opera, realizzate ante 1977 su costruzioni in area paesaggisticamente vincolata occorre in via preliminare verificare **se ricorra una delle tre circostanze appena descritte (sub. A, B o C)** e solo in caso di esito positivo **potrà trovare applicazione la sanatoria edilizia di cui all'art. 17-bis** della L.R. n. 23

⁵ Per semplificare le modalità di svolgimento di questo procedimento, si ritiene che la Scia stessa debba specificare il **termine per lo svolgimento dei lavori**, la cui congruità è valutata dal SUE che può assegnare un differente termine massimo.

⁶ Pertanto, anche con riguardo a tali lavori possono trovare applicazione, ricorrendone i presupposti, le sanzioni in caso del ritardo e di mancata presentazione della SCEA (art. 26 della L.R. n. 15 del 2013) e quelle previste in caso di esito negativo dei controlli sulla SCEA presentata (art. 23, comma 11, L.R. n. 15 del 2013).

del 2004. In altre parole, anche questa forma di sanatoria in area di vincolo paesaggistico è condizionata dalla esistenza di una delle tre ipotesi sopra richiamate.

4. In sintesi:

- per la verifica della sanabilità delle opere abusive realizzate in corso d'opera prima dell'entrata in vigore della stessa legge n. 10 del 1977, ai sensi dell'art. 17-bis della L.R. n. 23/2004, l'Amministrazione dovrà, caso per caso, effettuare un vaglio di compatibilità quali-quantitativa delle opere in variante realizzate abusivamente con il progetto edificatorio originario, verificando l'incidenza delle difformità sulle caratteristiche essenziali nei termini sopra precisati (caratteristiche tipologiche, architettoniche ed edilizie; conformazione planovolumetriche; variazione della destinazione d'uso, eventuale costituzione di volumi nuovi ed autonomi, etc.);
- anche la sanatoria di cui all'articolo 17-bis della L.R. n. 23/2004 deve essere raccordata con la disciplina dettata dall' art. 22 della L.R. n. 19/2008, cosicché la presentazione del relativo titolo in sanatoria si intende subordinata alla verifica di conformità alla normativa sismica con le modalità specificate dal medesimo art. 22;
- ove il soggetto interessato, nel presentare la SCIA di cui all'art. 17-bis, decida di prevedere la realizzazione di lavori per rendere l'opera conforme alla normativa tecnica cui è subordinata l'agibilità dell'immobile (nuovo comma 1-bis, introdotto con L.R. n. 14/2020), la sanatoria produrrà i suoi effetti solo dopo l'avvenuta conclusione degli interventi edilizi di adeguamento e la presentazione della relativa SCEA secondo quanto previsto dall'art. 23 della L.R. n. 15 del 2013;
- la mancata acquisizione della autorizzazione paesaggistica in ambito soggetto a vincolo ai sensi della Parte III del D.Lgs. n. 42 del 2004 risulta, di norma, preclusiva alla sanatoria cui all'art. 17-bis della L.R. n. 23 del 2004, salvo i casi di difformità che rientrino tra gli interventi che non necessitino di autorizzazione paesaggistica (Allegato A del DPR n. 31 del 2017); ovvero di difformità per le quali siano stati acquisiti l'accertamento di compatibilità paesaggistica (ai sensi dell'art. 167 del Dlgs. n. 42 del 2004) ovvero l'autorizzazione in sanatoria (ai sensi dell'art. 70, comma 5, della LR n. 24 del 2017).

Distinti saluti,

Dott. Giovanni Santangelo

firmata digitalmente

SG