



SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO,
DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITÀ
IL RESPONSABILE
DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

ESCLUSIVO DEL TERRITORIO
NELLA SEZIONE DI

Al Comune di

Oggetto: risposta a quesito su classificazione di "abbaino".

In tema di costruzione di abbaini posti sulle coperture non piane degli edifici esistenti, si risponde al quesito volto a chiarire la tipologia edilizia a cui è ascrivibile l'intervento e la normativa sanzionatoria da applicare all'abusiva realizzazione di tali opere.

Il caso esposto riguarda la costruzione di tre abbaini (e un lucernario) in una unità abitativa facente parte di un edificio di interesse documentale. I lavori sono stati eseguiti senza titolo e successivamente è stata presentata una CILA per lavori di manutenzione straordinaria, sulla base di una prassi dell'amministrazione comunale secondo cui detti lavori rientrano in tale categoria edilizia. Sull'intervento la Commissione per la qualità edilizia e il paesaggio (CQAP) ha espresso un parere parzialmente favorevole.

1. Si premette che la LR 11 del 1998 qualifica nella ristrutturazione edilizia il recupero abitativo dei sottotetti comprendendovi anche (art 2, comma 2, lettera b) l'apertura di finestre, lucernari, abbaini e terrazzi in falda necessari per assicurare il requisito di illuminazione e ventilazione ai fini dell'agibilità degli spazi recuperati. La tipologia delle aperture è specificata dal regolamento comunale che può porre delle limitazioni in caso di interventi su immobili sottoposti a tutela paesaggistica e monumentale.



Il quesito in oggetto è riferito al diverso caso in cui gli spazi del sottotetto sono già abitativi; tuttavia, sebbene la realizzazione di abbaini non sia inserita in un più complessivo intervento di recupero, le opere hanno comportato trasformazioni alla sagoma, ai prospetti e alle dimensioni volumetriche dell'edificio che non rientrano nella categoria della manutenzione straordinaria.

Si ritiene infatti che la realizzazione di abbaini non sia giuridicamente riconducibile all'attività edilizia libera, ma costituisca un intervento di ristrutturazione edilizia cosiddetta "pesante", definita all'art. 10, comma 1, lettera c), del DPR 380/2001, soggetta a SCIA secondo la LR 15 del 2013, anche nell'ipotesi in cui le opere non comprendano più complessivi lavori di recupero di nuovi spazi abitativi.

La realizzazione di abbaini inoltre richiede la SCIA in quanto interviene su parti dell'edificio con funzione strutturale non comprese nell'elenco delle opere individuate dalla DGR 2272 del 2016 come prive di rilevanza per la pubblica incolumità (IPRIPI). Risultano infatti inclusi, in tale delibera regionale, la modifica e la sostituzione di abbaini *esistenti*, ma non la *nuova* realizzazione di tali elementi edilizi (si veda allegato 1 punto B.3.4.).

In conclusione, si ritiene che sia sotto il profilo edilizio che sotto quello della pubblica incolumità, la costruzione di abbaini non sia un intervento appartenente all'attività edilizia libera realizzabile con CILA nella quale non sono incluse le opere con rilevanza strutturale (tranne gli IPRIPI) e nemmeno le modifiche di volume e prospetto degli edifici.

2. Con riguardo al profilo sanzionatorio, il Comune ha rappresentato:

- che i nuovi abbaini sono stati eseguiti in assenza di CILA ed in assenza di parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio (CQAP), necessario per interventi su edifici classificati di interesse documentale;
- che inoltre gli stessi abbaini costituiscono un abuso sostanziale dal momento che il parere reso dalla CQAP ha assentito alla costruzione di un solo abbaino, in luogo dei tre realizzati.

Deve evidenziarsi che l'intervento, riconducibile alla ristrutturazione edilizia e subordinato alla SCIA, è disciplinato sotto l'aspetto sanzionatorio all'art. 10, comma 2, della LR 23 del 2004 "Salvaguardia degli edifici tutelati", dove si prevede alternativamente:

- a) l'ordine e la sanzione del ripristino accompagnati dalla sanzione pecuniaria da 2.000 a 20.000 euro;
- b) la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore dell'immobile, in caso di accertamento dell'impossibilità del ripristino per compromissione del bene tutelato.

La fattispecie dell'art. 10 stabilita per le opere eseguite in assenza e in difformità dal titolo edilizio trova applicazione nel caso di specie che, per le ragioni sopra dette, non è ascrivibile al regime dell'attività edilizia libera.



Considerando infatti che la disciplina sanzionatoria è collegata alla consistenza dell'intervento più che alla tipologia di titolo abilitativo e che, nel caso di specie, l'opera è compresa nella ristrutturazione edilizia (soggetta a SCIA), non si ritiene che possano trovare applicazione le sanzioni previste dall'art. 16 bis, commi 1 e 4, della LR 23 del 2004, stabilite per gli interventi soggetti a CILA, ma eseguiti senza tale titolo abilitativo o in difformità dallo stesso.

In ragione della natura sostanziale dell'abuso, non è consentita la sanatoria dell'immobile, ma, si ripete, trovano applicazione alternativamente le sanzioni sopra dette ai punti a) e b).

Con riferimento al titolo necessario nell'ipotesi di rimozione spontanea di abusi edilizi si rinvia all'allegato parere di questo Servizio PG/2019/0087281 del 22.1.2019, nel quale è stato chiarito che i lavori di ripristino (nel caso la demolizione di due abbaini) necessitano del titolo abilitativo corrispondente alla tipologia delle opere da eseguire, che di norma è la CILA richiesta per la semplice demolizione che non abbia effetti strutturali.

3. Quanto infine ai chiarimenti richiesti, in via generale, sull'art. 16 bis della LR 23 del 2004, si evidenzia che la norma ha differenziato:

- l'ipotesi di irregolarità formale, sanzionata dal comma 1;
- dall'ipotesi di irregolarità sostanziale, sanzionata dal comma 4.

Tale comma 4 prevede l'applicazione della sanzione pecuniaria corrispondente al doppio dell'aumento del valore dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere abusive (con sanzione minima di 1000 euro, se l'importo correlato al valore venale dovesse risultare inferiore). Tale sanzione pecuniaria (nell'importo definito in base al valore venale oppure nell'importo minimo) non trova applicazione se l'interessato spontaneamente provvede a ripristinare lo stato legittimo dell'immobile.

Cordiali saluti

Dott. Giovanni Santangelo
Documento firmato digitalmente

RV

In allegato: parere del Servizio giuridico del territorio, disciplina dell'edilizia, sicurezza e legalità del 22 gennaio 2019.



DIREZIONE GENERALE
CURA DEL TERRITORIO E
DELL'AMBIENTE



SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO,
DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITÀ
IL RESPONSABILE
DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI
NELLA SEGNAURA ALLEGATA

Al Comune

Oggetto: risposta a quesito sulla rimozione spontanea di abuso edilizio.

Si risponde ai quesiti in tema di titolo edilizio necessario per eseguire lavori di rimozione spontanea di opere abusive e di applicazione di sanzione amministrativa a seguito del ripristino dello stato legittimo degli immobili.

Nel quesito si domanda se l'interessato abbia correttamente compilato la modulistica regionale, tenuto conto che:

- nel modello 1, è stata indicata la tipologia di titolo "SCIA in sanatoria con opere" e
- nel quadro d) dello stesso modello, è stato precisato che oltre alla sanatoria la stessa pratica riguarda l'intervento edilizio come qualificato e descritto al modulo 2, quadro 2.

Preliminarmente, si chiarisce che il presupposto per presentare un titolo in sanatoria, ai sensi dell'art. 17 della LR 23 del 2004, è la conformità dell'immobile da regolarizzare alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente almeno al momento della presentazione della sanatoria stessa. L'istituto della sanatoria con accertamento di conformità consente di regolarizzare abusi di natura solo formale, che vengono rappresentati nello stato legittimo dell'immobile.

La giurisprudenza¹ si è più volte espressa per escludere che l'istanza/la presentazione di sanatoria possa includere la realizzazione di lavori per rendere conforme l'immobile alle norme ed ai piani urbanistici vigenti. In tal caso non sussisterebbe infatti il presupposto dell'integrale conformità sostanziale dell'immobile alla data di richiesta della sanatoria.

¹ Si veda Consiglio di Stato n. 4176 del 2015.

Viale Aldo Moro, 30
40127 Bologna

tel 051.527.6979
fax 051.527.6019

giuridicoterritorio@postacert.regione.emilia-romagna.it

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (r_emiro)
Giunta (AOO EMR)
PG/2019/0087281 del 22/01/2019 11:08:38



Ciò premesso, la tipologia di titolo in sanatoria con opere (specificata nella modulistica regionale con CILA/SCIA/PdC in sanatoria) è opzionata nel caso in cui in tale titolo siano incluse:

- opere da regolarizzare sotto il profilo formale, ovvero esistenti e che vengono rappresentate nello stato legittimo dell'immobile in quanto conformi;
- nonché opere di nuova realizzazione.

Il caso illustrato nel quesito, e chiarito al telefono, riguarda opere di demolizione di manufatti eseguiti in assenza di titolo e di esecuzione di altri lavori, tutti comunque volti a riportare l'immobile nello stato di conformità sostanziale attraverso interventi di rimozione spontanea degli abusi.

L'esecuzione di tali interventi pare quindi richiedere la presentazione di un titolo ordinario che, in considerazione della qualificazione dei lavori per il ripristino, si ipotizza possa essere una CILA, che consente di eseguire demolizioni parziali o integrali di manufatti edilizi.

La rimozione spontanea di abusi con presentazione del titolo è una ipotesi non contemplata dalla modulistica e dunque si rende necessaria una correzione al modulo 2 per aggiungere, al quadro 3 "Stato legittimo ed elaborati di progetto", la nuova voce 3.3.0. "che le opere da eseguire sono necessarie per rimuovere gli abusi edilizi e per ripristinare lo stato legittimo dell'immobile". Fino alla correzione del modulo 2, si ritiene che nel quadro 3) sia da barrare la casella 3.3 e che al quadro 2) "Tipologia di intervento e descrizione sintetica delle opere" occorra barrare la casella corrispondente ai lavori da eseguite (esempio la casella 2.1.1.6.) e al punto 2.4. occorra chiarire che le stesse opere hanno lo scopo di riportare l'immobile nello stato di legittimità.

Quanto infine all'aspetto sanzionatorio, l'eliminazione delle opere abusive e il ripristino dello stato legittimo degli immobili comporta la perdita del potere di applicazione di sanzioni pecuniarie², che sono infatti alternative alla demolizione dell'abuso e al ripristino dello stato legittimo degli immobili.

Cordiali saluti

Dott. Giovanni Santangelo

(Documento Firmato digitalmente)

RV

² TAR Lombardia - Brescia – n. 1792 del 2016.

