



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

REG PG/2020/443124
DEL 16/06/2020

Al Comune di XXXX

Oggetto: Disciplina dei poteri sanzionatori rispetto alle opere abusive soggette a CILA e a SCIA: casi di applicazione della sanzione pecuniaria e del ripristino dello stato legittimo .

Si risponde al quesito del Comune in indirizzo che chiede chiarimenti sui poteri sanzionatori rispetto ad interventi subordinati a CILA e alla SCIA, che siano stati realizzati in violazione della disciplina vigente e della pianificazione urbanistica comunale.

E' noto che l'art. 16-bis della LR n. 23 del 2004 "Sanzioni per interventi di attività edilizia libera" ha stabilito:

- ai commi 1 e 2, le sanzioni in caso di CILA mancante, tardiva, in sanatoria, per opere, eseguibili con CILA, conformi alla disciplina urbanistica e edilizia;
- al comma 4, le sanzioni per opere eseguibili con CILA, ma in violazione di detta disciplina urbanistica e edilizia.

Nel primo caso le irregolarità hanno un carattere **formale** (in quanto si contesta al privato la violazione dell'obbligo di informare la PA dell'avvio dei lavori); mentre nel secondo caso

la violazione costituisce un abuso **sostanziale** (in quanto si contesta che le opere realizzate violano le regole urbanistiche o edilizie che ne regolano la realizzazione) per il quale l'amministrazione dispone degli ordinari poteri sanzionatori, considerando infatti che anche l'attività edilizia libera e gli interventi soggetti a comunicazione sono sottoposti all'osservanza delle norme regolatrici dell'attività edilizia, come precisato all'art. 9, comma 3, della LR n. 15 del 2013.

Occorre poi considerare che la legge regionale (analogamente al testo unico statale) ha graduato i poteri sanzionatori in base alla natura delle opere e al correlativo regime edilizio; conseguentemente i lavori realizzati in violazione della disciplina avente incidenza sull'attività edilizia purché eseguibili con CILA non sono sanzionati con la demolizione/ripristino, ma sono soggetti a sanzione pecuniaria.

Gli interessati possono evitare l'irrogazione (e il pagamento) della sanzione pecuniaria attraverso la spontanea rimozione delle opere abusive e, dunque, con il "*ripristino dello stato legittimo*" (art. 16-bis, comma 4, primo periodo).

La disposizione (art. 16 bis, comma 4, secondo periodo) precisa infine che alla sanzione pecuniaria possono aggiungersi eventuali altre sanzioni per violazione delle normative di settore, attinenti ad esempio a vincoli di tutela o di inedificabilità.

Analogamente, l'art. 16 della LR n. 23 del 2004 stabilisce la sanzione pecuniaria per opere eseguibili con SCIA, in violazione di detta disciplina urbanistica e edilizia che regola l'attività edilizia, mentre in caso di abuso formale, trova applicazione l'articolo 17 della medesima legge n. 23.

Ciò premesso si risponde ai singoli quesiti posti dal Comune.

1. Opere soggette a CILA realizzate su beni vincolati in base alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali: in particolare si chiede se può trovare applicazione l'art. 10 della LR n. 23 del 2004 "Salvaguardia degli edifici vincolati", che costituisce una disposizione particolare per gli immobili tutelati dal DLsg. n. 42 del 2004 e dagli strumenti urbanistici.

Anche per tali casi occorre distinguere:

- le opere eseguite in assenza o in difformità dalla CILA, ma conformi agli strumenti urbanistici sono soggette alle sanzioni di cui all'art. 16 bis commi 1 e 2;
- le opere eseguite in violazione degli strumenti urbanistici, si ritiene siano soggette alla sanzione più grave del ripristino, prevista dal comma 2 dell'art. 10, in quanto tale disposizione costituisce una norma specifica per gli immobili di valore che prevale sulla disciplina sanzionatoria ordinaria.

2. Opere soggette a CILA realizzate in contrasto con la disciplina del RUE ovvero in assenza dei requisiti igienico sanitari: in particolare si chiede se possa essere ordinato il ripristino dello stato dei luoghi anche in presenza:

- di opere non strutturali di manutenzione straordinaria consistenti in una modifica nella distribuzione degli ambienti in violazione dei requisiti igienico sanitari di illuminazione e ventilazione;
- di mutamento d'uso, senza opere e senza aumento di carico urbanistico, non consentito dallo strumento urbanistico.

In entrambi i casi la sanzione da applicare è quella prevista dall'art. 16 bis, comma 4, della LR n. 23 del 2004, da determinare con riferimento al doppio dell'aumento del valore venale conseguente alle opere realizzate ovvero al cambio d'uso effettuato.

3. Opere soggette a CILA realizzate su beni di proprietà del demanio e/o di enti pubblici senza autorizzazione. Il caso ipotizzato nella richiesta di parere riguarda, in particolare, gli immobili appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune concessi in uso temporaneo a soggetti che, senza essere autorizzati, hanno eseguito opere di trasformazione attinenti all'attività edilizia libera oppure ad interventi soggetti a CILA; in particolare si chiede se può trovare applicazione l'art. 11 della LR n. 23 del 2004 "Tutela dei suoli di proprietà di enti pubblici" e la sanzione ivi prevista del ripristino, anche in forma coattiva, dello stato dei luoghi.

Si evidenzia che anche l'attività edilizia libera e quella soggetta a CILA deve essere eseguita da soggetti legittimati che abbiano un diritto reale sull'immobile o un diritto derivante da

un contratto o da una convenzione che preveda la facoltà di eseguire interventi di trasformazione.

Inoltre, i privati che intendono eseguire interventi edilizi su detti immobili pubblici devono acquisire il titolo edilizio ed infatti l'art. 11 della L.R. n. 23 del 2004 ha stabilito l'applicazione della sanzione del ripristino in caso di interventi eseguiti in assenza di titolo e in totale o parziale difformità dal medesimo. Anche questa norma si può definire speciale considerando che impone la demolizione, anche in caso di parziale difformità, a differenza della norma ordinaria che consente in alternativa la sanzione pecuniaria¹. L'applicazione della norma speciale non pare dubbia anche nel caso di opere illegittime eseguibili col regime della CILA, che sostanzialmente è disciplinata nella legge regionale n. 15 del 2013 come un titolo edilizio in quanto soggetto a verifica di completezza (entro 5 gg dalla trasmissione), controllo di merito a campione ed eventuale esercizio del potere inibitorio (entro 30 gg), obbligo della direzione dei lavori, previsione di un termine di validità e della comunicazione di fine dei lavori, ecc.

L'applicabilità della sanzione speciale del citato articolo 11 pare invece dubbia nel caso in cui le opere siano qualificabili come attività edilizia libera (AEL), per le quali non è richiesto alcun titolo abilitativo in ragione della scarsa rilevanza urbanistica ed edilizia. L'illegittimità delle opere di AEL, infatti, non attiene all'ordinato assetto del territorio ma piuttosto deriva dal fatto che le medesime opere sono state eseguite senza un atto di assenso dell'ente proprietario. Si ritiene dunque che le pretese dell'amministrazione proprietaria che intendesse assicurare la rimozione delle opere realizzate per garantire l'uso pubblico degli immobili dovrà adottare i necessari provvedimenti a tutela del proprio patrimonio.

4. Opere soggette a Scia realizzate in contrasto con la disciplina del RUE ovvero in assenza dei requisiti igienico sanitari.

Gli interventi eseguibili con SCIA ma realizzati in difformità dagli strumenti urbanistici e/o dalla normativa igienico sanitaria (e, più in generale, in difformità dalle discipline di settore aventi

incidenza sull'attività edilizia) sono soggetti alla sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi, fatti salvi i casi (esaminati ai precedenti punti nn. 1 e 2) in cui dette opere siano realizzate su beni vincolati ovvero su beni di proprietà del demanio e/o di enti pubblici senza autorizzazione, per i quali trova applicazione la sanzione del ripristino.

Anche nel caso di interventi soggetti a Scia realizzati abusivamente, l'art. 16, comma 1, primo periodo, prevede che il privato possa evitare l'irrogazione della sanzione pecuniaria provvedendo spontaneamente al ripristino.

Distinti saluti

Dott. Giovanni Santangelo

RV

Firmato digitalmente

¹ La sanzione alternativa trova applicazione a seguito di accertamenti tecnici sul pregiudizio strutturale e funzionale derivante alla parte conforme e legittima dell'immobile.