

F.A.Q.

Quesito 1):

Al fine di qualificare opere abusive in difformità dal titolo abilitativo, si deve fare riferimento al titolo abilitativo stesso o alla tipologia dell'intervento effettuato?

Es: se nel corso di un intervento di ristrutturazione edilizia si eseguono nuovi volumi non previsti nel titolo, trova applicazione l'art. 13 o l'art. 14 della LR 23/2004?

La disciplina sanzionatoria relativa agli abusi edilizi è parametrata alla gravità della violazione ed è correlata alla consistenza concreta dell'intervento.

In ordine decrescente di gravità, si distinguono gli interventi edilizi:

- 1) di nuova costruzione eseguiti in assenza del titolo abilitativo, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali (art. 13 L.R. 23/2004);
- 2) di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia eseguiti in parziale difformità dal titolo abilitativo (art. 15 L.R. 23/2004);
- 3) consistenti in una ristrutturazione edilizia ed eseguiti in assenza, in totale difformità o con variazioni essenziali dal titolo (art. 14 L.R. 23/2004);
- 4) eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione di inizio attività (art. 16 L.R. 23/2004);
- 5) eseguiti in assenza di CILA o consistenti in interventi di attività edilizia libera in difformità dalla disciplina dell'attività edilizia (art. 16 bis L.R. 23/2004).

Presupposto, quindi, per l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 14 è l'accertamento di un intervento di ristrutturazione eseguito in assenza o in totale difformità dal titolo; qualora, invece, come nel caso indicato ad esempio, l'intervento realizzato si configuri come nuova costruzione (anche se in difformità da un titolo edilizio per opere di *ristrutturazione edilizia* in corso di validità), trova applicazione l'art. 13.

Quesito 2):

Quando trova applicazione l'art. 16 della LR 23/2004?

Per le ragioni indicate al punto precedente, il regime sanzionatorio previsto dall'art. 16 della L.R. 23/2004 si applica agli interventi edilizi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA, a condizione che la concreta consistenza dell'intervento non faccia rientrare l'abuso nell'ambito di applicazione degli artt. 13, 14 o 15.

A titolo esemplificativo, sono assoggettate all'art. 16 le varianti in corso d'opera non regolarizzate prima della decadenza del titolo abilitativo, nonché le opere indicate nell'art. 13 della L.R. 15/2013 "*Interventi soggetti a SCIA*", ad esclusione degli interventi di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione di cui al comma 2 del medesimo articolo.

Quesito 3):

Le modifiche ai prospetti degli edifici in assenza di titolo o in difformità sono considerati interventi di ristrutturazione edilizia sanzionabili ai sensi degli artt 14 e 15 della LR 23/2004?

La modifica dei prospetti è disciplinata dall'art. 10, comma 1, lett. c) del DPR 380/2001 che qualifica come ristrutturazione edilizia cd. *pesante* "*c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e **che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti**, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.*"

La Regione Emilia-Romagna, con parere prot. 337640/2015, ha evidenziato l'opportunità di uniformarsi all'orientamento giurisprudenziale secondo cui gli interventi edilizi sulla facciata aventi ad oggetto l'apertura e la chiusura o la modifica di finestre o porte, anche non associati ad altri

interventi qualificanti la ristrutturazione edilizia, rientra nella categoria degli interventi di “ristrutturazione edilizia” *pesante* (artt. 14 e 15 L.R. 23/2004).

Tuttavia, alla luce delle modifiche normative intervenute, che hanno ampliato il concetto di manutenzione straordinaria, si ritiene, in aderenza ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, che piccole modifiche alle aperture esistenti (trasformazione di una finestra in porta finestra o viceversa, assetti di posizione ed ampiezza delle aperture stesse) possano rientrare nell'ambito del risanamento conservativo.

La normativa statale assoggetta la ristrutturazione cd. *leggera* a SCIA e la cd. *pesante* al rilascio del permesso di costruire, mentre nella nostra Regione tutte le forme di ristrutturazione sono soggette a SCIA. La semplificazione regionale, tuttavia, non fa venir meno la rilevanza penale delle ristrutturazioni *pesanti* eseguite in assenza o in difformità dal titolo.

La successiva tabella riporta una sintesi schematica delle principali sanzioni amministrative previste dalla LR 23/2004 per immobili non vincolati:

intervento	modalità	Sanzione amministrativa	Sanzione amministrativa
NC	Assenza di titolo difformità totale variazione essenziale (art. 13)	Demolizione	
	Difformità parziale (art. 15)	Demolizione/rimozione	<i>Sanzione alternativa al ripristino</i> Sanzione pecuniaria pari al doppio del valore OMI (minimo 1000,00 euro) + eventuale contributo di costruzione (solo in caso di impossibilità di ripristino)
RE	Assenza di titolo difformità totale variazione essenziale (art. 14)	Demolizione/rimozione	<i>Sanzione alternativa al ripristino</i> Sanzione pecuniaria pari al doppio del valore OMI + eventuale contributo di costruzione (solo in caso di impossibilità di ripristino)
	Difformità parziale (art. 15)		<i>Sanzione alternativa al ripristino</i> Sanzione pecuniaria pari al doppio del valore OMI (minimo 1000,00 euro) + eventuale contributo di costruzione (solo in caso di impossibilità di

			ripristino)
Interventi soggetti a SCIA che non rientrano nell'ambito di applicazione degli artt. 13, 14 e 15	Assenza o difformità dalla SCIA (art. 16)		Sanzione pecuniaria pari al doppio del valore OMI (minimo 1000,00 euro) + eventuale contributo di costruzione
Interventi soggetti a CILA	Assenza o difformità dalla CILA (art. 16-bis)		Sanzione pecuniaria di 1000,00 euro + eventuale contributo di costruzione; qualora l'intervento sia in difformità dalle norme, la sanzione è pari al doppio del valore OMI (minimo 1000,00 euro) + eventuale contributo di costruzione
	CILA presentata in corso di esecuzione (art. 16-bis)		Sanzione pecuniaria di 333,00 euro + eventuale contributo di costruzione; qualora l'intervento sia in difformità dalle norme, la sanzione è pari al doppio del valore OMI (minimo 1000,00 euro) + eventuale contributo di costruzione

Quesito 4):

Come avviene il processo di segnalazione di un illecito penale in relazione alle attività edilizie?

L'art. 27, comma 4, del D.P.R. 380/2001 prevede che, qualora ufficiali o agenti di polizia giudiziaria accertino che nei luoghi in cui vengono realizzate opere edilizie *“non sia esibito il permesso di costruire, ovvero non sia apposto il prescritto cartello, ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia”*, devono darne *“immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al competente organo regionale e al dirigente del competente ufficio comunale”*.

La comunicazione viene inviata al dirigente/responsabile dell'ufficio tecnico comunale affinché questi compia una verifica circa la regolarità della situazione e ne dia tempestivo riscontro alla stessa polizia giudiziaria (P.G.).

In aggiunta all'obbligo generale esistente in capo alla P.G. di accertare, tra l'altro, i reati edilizi, il legislatore ha previsto a carico del Comune l'obbligo di vigilare *“sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurare la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi”* (art. 27, comma 1, D.P.R. 380/2001).

Qualora, all'esito degli accertamenti, venga riscontrata una violazione edilizia di rilievo penale, sussiste l'obbligo per la polizia giudiziaria ed i tecnici comunali di comunicare le violazioni all'autorità giudiziaria, potendosi configurare il reato di abuso d'ufficio di cui all'art. 361 c.p. nei

casi di deliberata omissione (Cass. pen., sez. IV, 8 febbraio 2013, n. 23956).

E' necessario ricordare che le decisioni del giudice penale sono del tutto svincolate, autonome e non condizionate neppure da un giudicato amministrativo.

Quesito 5):

Quali sono le differenze tra l'art.17, comma 1 e l'art. 17, comma 2, della LR 23/2004?

La differenza tra i commi 1 e 2 dell'art. 17 della LR 23/2004 è riferita alla tipologia di sanabilità di un intervento.

Il comma 1 subordina la sanatoria alla cosiddetta “doppia conformità”, ovvero alla conformità dell'opera da sanare sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della sua realizzazione sia alla disciplina vigente al momento della presentazione della domanda. Tale accertamento di conformità estingue i reati previsti dalle norme urbanistiche vigenti, in virtù dell'art. 45, comma 3, del D.P.R. 380/2001.

Il comma 2, invece, riconosce la possibilità di sanare un intervento conforme alla normativa vigente al momento della presentazione della domanda, ma non anche a quella del tempo in cui lo stesso è stato realizzato. Tale sanatoria (cosiddetta “giurisprudenziale”) può avere esclusivamente effetti sul piano amministrativo, ma non è idonea ad estinguere il reato urbanistico, in quanto difettano i presupposti per l'applicazione dell'art. 45.

Quesito 6):

Un intervento che rientra nella fattispecie di cui all'art. 17 bis della LR 23/2004 può comportare la segnalazione all'Autorità Giudiziaria o prevale il principio del legittimo affidamento?

L'art. 17 bis della LR 23/2004 stabilisce che non si procede alla demolizione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità dai titoli rilasciati prima dell'entrata in vigore della L.10/1977, “*fatti salvi gli effetti civili e penali dell'illecito*”. Ciò significa che, in caso di difformità aventi rilevanza penale, è comunque dovuta la segnalazione all'Autorità Giudiziaria, nonostante l'eventuale intervenuta prescrizione del reato.

Quesito 7):

Le opere regolarizzate con un titolo in sanatoria sono soggette alla presentazione della Segnalazione certificata di conformità edilizia e di agibilità?

Ai sensi dell'art. 23, comma 1, della L.R. 15/2013, la presentazione della segnalazione certificata di conformità edilizia e di agibilità è facoltativa nei casi di opere eseguite con CILA e nei casi di titolo in sanatoria; è invece dovuta per gli interventi edilizi abilitati con SCIA e con permesso di costruire, ad esclusione degli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune e per gli interventi privati la cui realizzazione sia prevista da accordi di programma.

Quesito 8):

Quale diritto di segreteria si applica alle Segnalazioni Certificate di Inizio Attività in sanatoria?

Le recenti modifiche apportate alla L.R. 15/2013 hanno ulteriormente cambiato i connotati della disciplina autorizzatoria (ad esempio il risanamento è oggi suddiviso tra SCIA e CILA).

In attesa di un aggiornamento della delibera inerente i diritti di segreteria, gli stessi dovranno essere corrisposti sulla base dell'importo previsto per l'intervento edilizio prima del 1° luglio (data di entrata in vigore della L.R. 12/2017), indipendentemente dal titolo abilitativo oggi necessario per eseguirlo (es.: CILA per opere di risanamento conservativo = 250,00 euro, CILA di pertinenza/recinzione/demolizione/altro = 80,00 euro, CILA per serre fisse = 400,00).

Le sanatorie sono sempre correlate con il tipo di intervento, pertanto l'importo da corrispondere, ad esempio, per una sanatoria di ristrutturazione è di 250 euro.

Quesito 9):

Come viene gestito il procedimento di accesso ai fascicoli depositati in archivio? E' possibile richiedere l'urgenza?

Per quanto concerne le modalità di accesso alle pratiche depositate presso l'Archivio comunale, si rinvia al nuovo Regolamento approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 52 del 13/06/2017.

Quesito 10):

Il Comune può redigere un vademecum informativo sulle modalità di presentazione delle sanatorie?

Il nostro Servizio, unitamente ai tecnici degli altri Comuni dell'Unione della Romagna forlivese-Unione montana, sta predisponendo un regolamento per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia edilizia, allo scopo di uniformare i criteri per la determinazione delle stesse nell'ambito territoriale dell'Unione.

Quesito 11):

In caso di richiesta di chiarimenti su pratiche edilizie, si possono fissare rapidamente appuntamenti diretti con i responsabili del procedimento?

La problematica segnalata circa la difficoltà di concordare tempestivamente un appuntamento con i Responsabili del Procedimento (RP) in caso di richiesta di chiarimenti/integrazioni da parte degli stessi RP è stata risolta apportando una modifica agli orari di ricevimento del pubblico; è stato infatti previsto che ogni RP riservi i primi due appuntamenti della giornata del giovedì esclusivamente ad incontri concordati con il tecnico/cittadino che manifesti l'esigenza di avere un confronto su quanto richiesto.

Quesito 12):

Quali oneri vengono richiesti in caso di ristrutturazione edilizia, comportante demolizione e ricostruzione a parità di volume?

L'art. 29 comma 1 della LR 15/2013 assoggetta tutti gli interventi edilizi al pagamento del contributo di costruzione, esonerando o riducendo gli importi nei casi elencati all'art. 32.

L'art. 30 comma 1 della LR 15/2013 assoggetta gli interventi di ristrutturazione edilizia al pagamento degli oneri di urbanizzazione.

La disciplina regionale, inoltre, riguardo l'onerosità degli interventi di ristrutturazione edilizia, è più gravosa rispetto alla previsione statale, perché sottopone all'onerosità non solo gli interventi di ristrutturazione edilizia che danno luogo ad un aumento del carico urbanistico, ma anche gli interventi di ristrutturazione edilizia che non comportano aumento del carico urbanistico (v. Del. Cons. Reg. n. 849-850/1998 – v. tabelle degli oneri).

Il pagamento degli oneri di urbanizzazione è calcolato, di norma, sulla superficie utile degli edifici ed è diversificato rispetto alla destinazione d'uso; ai fini del pagamento degli oneri gli interventi di ristrutturazione edilizia, comportanti demolizione completa e ricostruzione, si possono così suddividere:

1. interventi di ristrutturazione di edificio residenziale unifamiliare, con ampliamento massimo del 20% della superficie complessiva;

l'intervento è gratuito ai sensi dell'art. 32 comma 1 lett.f) della LR 15/2013;

2. ristrutturazione con aumento di carico urbanistico per:

- contestuale modifica d'uso verso un uso che, ai sensi della LR 20/2000, ha un fabbisogno di dotazioni territoriali maggiori;

si paga l'importo degli oneri di urbanizzazione corrispondente alla voce "ristrutturazione con aumento di carico urbanistico" (art. 30 comma 1 lett. b), della destinazione d'uso di progetto;

- intervento che aumenta la superficie utile del fabbricato ricostruito;

si paga l'importo degli oneri di urbanizzazione corrispondente alla voce "ristrutturazione con aumento di carico urbanistico" per la superficie utile in aumento rispetto a quella preesistente (art. 30 comma 1 lett. a - Del. C.C. n. 72/2000, art. 1.5.5); si paga l'importo degli oneri di urbanizzazione corrispondente alla voce "ristrutturazione senza aumento di carico urbanistico" per la superficie utile pari a quella preesistente (art. 30 comma 1, 1° capoverso - Del. C.C. n. 72/2000, art. 1.5.5);

- contestuale suddivisione di una unità immobiliare in due o più unità immobiliare;

l'unità immobiliare con superficie utile maggiore è assoggettata al pagamento dell'importo degli oneri di urbanizzazione corrispondente alla voce "ristrutturazione con aumento di carico urbanistico"; la/le unità immobiliare/i con superficie/i utile/i minori paga/no l'importo degli oneri di urbanizzazione corrispondente alla voce "ristrutturazione senza aumento di carico urbanistico" (Del. C.C. n. 72/2000 art. 1.5.5).

3. ristrutturazione senza aumento di carico urbanistico per :

- intervento che non aumenta la superficie utile dell'edificio e non modifica la destinazione d'uso, oppure prevede la modifica d'uso verso un uso con fabbisogno di dotazioni territoriali minore o uguale

si paga l'importo degli oneri di urbanizzazione corrispondente alla voce "ristrutturazione senza aumento di carico urbanistico".