

TUTELE EDILIZIE: REALIZZARE UN INTERVENTO EDILIZIO SENZA INCORRERE IN SANZIONI AMMINISTRATIVE E PENALI

Avvocato Matteo Peverati – Avvocato Francesco Boetto
Studio Belvedere Inzagli & Partners - BIP



Qualche dato:

- 1) il rapporto dell'Istat del 2022 intitolato "Benessere equo e sostenibile" ha accertato che, in Italia, **15 edifici su 100** sono stati realizzati senza titolo edilizio;
- 2) il Comune di Milano, nel solo mese di marzo 2023, ha emesso **23 provvedimenti** di accertamento di opere realizzate abusivamente.

La legge (il DPR 380/2001) regola le conseguenze (negative) per il privato che realizza interventi edilizi senza utilizzare il titolo edilizio o senza utilizzare quello corretto oppure in difformità da quanto assentito con detto titolo edilizio



Abusi edilizi

Di cosa si tratta?

COSA TENERE A MENTE:

- occorre il **permesso di costruire** per gli **interventi di nuova costruzione**
- basta la **SCIA alternativa al permesso di costruire** per gli interventi di ristrutturazione edilizia “pesante”
- basta la **SCIA “semplice”** per gli interventi di ristrutturazione edilizia “leggera”, restauro e risanamento conservativo, qualora riguardino parti strutturali dell’edificio, e manutenzione straordinaria, sempre qualora riguardino parti strutturali dell’edificio
- basta la **CILA** per tutti gli altri interventi, ossia manutenzione straordinaria e restauro e risanamento conservativo, qualora non riguardino parti strutturali degli edifici



TITOLI ABILITATIVI EDILIZI: Quali sono e a cosa servono?

1) – articolo 31 d.p.r. 380/2001

**Interventi di nuova costruzione
in assenza del permesso di costruire
in totale difformità o
con variazioni essenziali**



1/a) Nuova costruzione in assenza del permesso di costruire

Spargimento di ghiaia su un prato e qui il deposito di gru smontate, ponteggi per l'edilizia, container, casette di cantiere, imprimendo una differente destinazione del bene, da area verde a parcheggio e stoccaggio attrezzi (TAR Lombardia, 4 luglio 2019, n. 1529)



1/b) Nuova costruzione realizzata con titolo inidoneo

Ampliamento di 450 mq di una tettoia già di 400 mq, aperta solo (formalmente) su un lato, installazione di impianti di condizionamento, elettrici e allestimento, onde insediarvi una sala da ballo, il tutto con SCIA per "manutenzione straordinaria" invece che con un permesso per nuova costruzione (TAR Lombardia, 9 gennaio 2023, n. 120)



1/c) Nuova costruzione realizzata in totale difformità dal permesso di costruire già rilasciato

Realizzazione, al posto di un deposito agricolo, di un'abitazione di 3 vani, cucina e 2 bagni, con aumento di superficie, volumi e altezza (Consiglio di Stato, 6 luglio 2022, n. 5620)



1/d) Nuova costruzione realizzata in variazione essenziale*

Realizzazione di due palazzine con un volume maggiore di circa 200 mc rispetto a quanto autorizzato (TAR Lombardia 15 febbraio 2022 n. 359)

*Essendo presente un vincolo paesaggistico è stato però considerato in totale difformità



QUALI SONO LE SANZIONI:

- il Comune **ordina la demolizione/rimozione degli abusi** entro 90 giorni
- Se il responsabile non provvede:
 - ✓ il bene e l'area di sedime nonché quella necessaria "urbanisticamente" vengono **acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del Comune;**
 - ✓ il Comune **irroga una sanzione** tra i 2.000 e i 20.000 euro (che è sempre 20.000 se su immobili vincolati, ecc.).



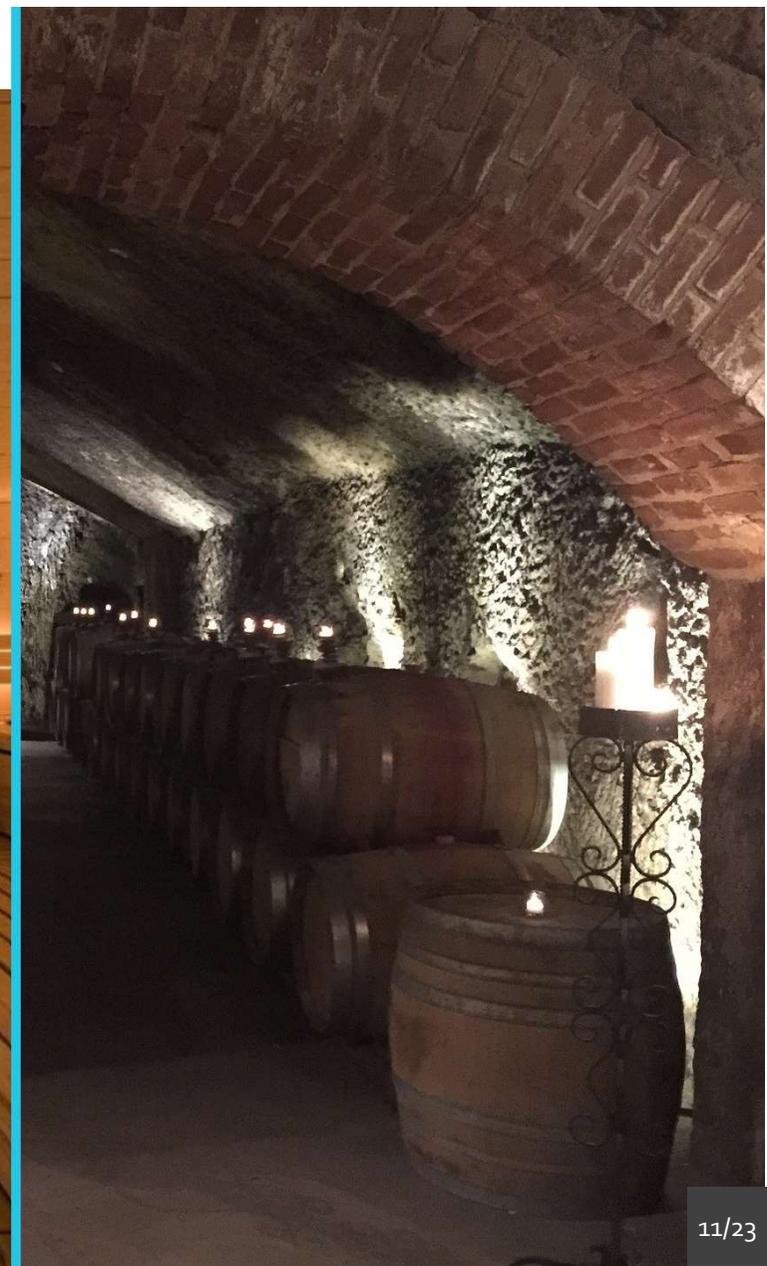
2) – articolo 33 d.p.r. 380/2001

**Interventi di ristrutturazione edilizia
“pesante” in assenza di permesso di
costruire (o SCIA alternativa) o in
totale difformità**



2) Ristrutturazione in totale difformità dal titolo

Trasformazione (nel corso di un più ampio intervento di ristrutturazione) di (i) una cantina in soggiorno/area relax, con sauna e bagno turco, (ii) un portico esterno in un locale soggiorno (iii) un sottotetto non abitabile in locali con permanenza di persone (TAR Lombardia 15 marzo 2023 n. 658)



QUALI SONO LE SANZIONI:

- il Comune è tenuto ad **ordinare il ripristino dei luoghi in un termine ragionevole** (decorso infruttuosamente il quale il Comune dovrebbe provvedere d'ufficio).
- **Se il privato dimostra che il ripristino non sia possibile** (perché, ad esempio, il ripristino potrebbe richiedere anche la demolizione della parte realizzata legittimamente) **il Comune irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore dell'immobile.**

PREVISIONI SPECIALI:

- Se l'immobile ha un **vincolo culturale o paesaggistico**, è la Soprintendenza a irrogare la demolizione o della sanzione pecuniaria.
- Se l'immobile ricade in **centro storico**, la Soprintendenza deve soltanto decidere se l'abuso va rimosso o può essere mantenuto; del resto si continua ad occupare il Comune.



Cosa comporta - sotto il profilo amministrativo - aver realizzato questi interventi?

3) – articolo 34 d.p.r. 380/2001

**Interventi eseguiti in parziale
difformità dal permesso di costruire
(o dalla SCIA alternativa)**



3) Intervento in parziale difformità dal titolo edilizio

SCIA alternativa al permesso di costruire per la realizzazione di un'autorimessa interrata, pertinenziale alla propria abitazione. L'edificazione però avveniva in modo difforme dal progetto, con la conseguenza che parte dell'autorimessa fuoriusciva dal profilo del terreno (TAR Lombardia 7 luglio 2022 n. 1628)



Ipotesi minori

4) – articolo 37 d.p.r. 380/2001 Interventi soggetti a SCIA “semplice” realizzati in assenza o in difformità da essa

- Ricadono in questa categoria gli interventi di manutenzione straordinaria e restauro e risanamento conservativo nonché le varianti al permesso di costruire ex articolo 22 d.p.r. 380/2001.
- Ordinariamente la sanzione è solo quella pecuniaria pari al doppio dell’aumento del valore venale.
- Se gli immobili sono vincolati o ricadono in zona A, purché l’intervento sia almeno di restauro e risanamento conservativo, la Soprintendenza può però chiedere il ripristino della situazione e irroga una ulteriore sanzione da 516 a 10.329 euro.

5) – articolo 6-bis.5 d.p.r. 380/2001 Interventi realizzati in assenza di CILA

- La CILA è richiesta per interventi anche di risanamento conservativo che non coinvolgono parti strutturali.
- La sanzione è solo di 1.000 euro.

Quali comportamenti può assumere
il privato per tutelarsi dalle
conseguenze negative derivanti
dalla **realizzazione di un'opera in
carenza del o in difformità** dal titolo
abilitativo edilizio?

Accertamento di conformità ai sensi dell'articolo 36 d.p.r. 380/2001

In quali casi è ammissibile?

In caso di interventi realizzati:

- in assenza o in difformità dal permesso di costruire;
- in assenza o difformità dalla SCIA alternativa al permesso di costruire.

Chi può presentare l'istanza?

- il responsabile dell'abuso; o
- l'attuale proprietario dell'immobile.

Quali sono i presupposti?

- la conformità dell'intervento edilizio, realizzato in assenza o difformità dal titolo abilitativo edilizio, alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda (la cd. «**doppia conformità**»).

Quali sono i termini?

Il privato può chiedere il rilascio del permesso in sanatoria fino alla scadenza:

- del termine di **90 giorni dall'ingiunzione a demolire**, per gli interventi realizzati in assenza o in difformità dal permesso di costruire o dalla SCIA alternativa (articolo 31.3);
- del congruo termine stabilito dal dirigente o dal responsabile del competente ufficio comunale con propria ordinanza, per gli interventi di ristrutturazione in assenza o difformità dal titolo (articolo 33.1) e per gli interventi in parziale difformità (articolo 34.1);

Accertamento di conformità ai sensi dell'articolo 36 d.p.r. 380/2001

Quali sono i «costi»?

Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di **oblazione**:

- del contributo di costruzione in misura doppia;
- in caso di gratuità dell'intervento, in misura pari a quella del contributo di costruzione previsto dall'articolo 16 del d.p.r. 380/2001.

Come si conclude il procedimento?

Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia, con adeguata motivazione, **entro sessanta giorni** dalla presentazione della richiesta di permesso in sanatoria, decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata (cd. «**silenzio-rigetto**»).

Quali sono gli effetti sull'ordine di demolizione?

- **orientamento prevalente**: «la presentazione di un'istanza di sanatoria non comporta l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'ordinanza di demolizione delle opere abusive, ma soltanto un **arresto temporaneo dell'efficacia della misura repressiva**, che riacquista la sua efficacia nel caso di rigetto della domanda di sanatoria» (Cons. Stato, n. 137/2023);
- **orientamento minoritario**: «la presentazione di un'istanza di accertamento di conformità ... in epoca successiva all'adozione dell'ordinanza di demolizione ha automatico **effetto caducante sull'ordinanza ripristinatoria**, rendendola inefficace» (Cons. Stato, n. 4982/2020).

Quali sono le ricadute sull'azione penale?

L'azione penale relativa alle violazioni edilizie rimane **sospesa** finché non siano stati esauriti i procedimenti amministrativi di sanatoria.

Accertamento di conformità ai sensi dell'articolo 37 d.p.r. 380/2001

In quali casi è ammissibile?

In caso di interventi realizzati in assenza o difformità dalla SCIA ex articolo 22 d.p.r. 380/2001.

Quali sono i presupposti?

L'intervento realizzato deve risultare conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda (vale anche in questo caso la cd. «**doppia conformità**»).

Quali sono i termini?

La norma non prevede tempistiche espresse, rinviando, in caso di lacune, al procedimento di accertamento ai sensi dell'articolo 36 d.p.r. 380/2001.

Chi può presentare l'istanza?

Come per il procedimento cui all'articolo 36 d.p.r. 380/2001, i soggetti che possono presentare la richiesta di sanatoria sono:

- il responsabile dell'abuso; o
- l'attuale proprietario dell'immobile.

Accertamento di conformità ai sensi dell'articolo 37 d.p.r. 380/2001

Come si conclude il procedimento?

La norma non lo specifica.

- **primo orientamento: silenzio-inadempimento** «il procedimento può ritenersi favorevolmente concluso ... solo allorquando vi sia un provvedimento espresso ..., pena la sussistenza di un'ipotesi di silenzio inadempimento» (Cons. Stato, n. 1708/2023).
azione contro il silenzio per censurare la condotta lesiva dell'amministrazione inerte da parte del privato interessato.
- **secondo orientamento: silenzio-rigetto** «la mancata pronuncia dell'amministrazione sulla relativa domanda entro sessanta giorni dal suo ricevimento ha il valore di diniego tacito della sanatoria» (TAR Milano, n. 676/2017).
onere di impugnazione entro 60 giorni, onde evitare il consolidamento della posizione lesiva.
- **terzo orientamento: silenzio-assenso** «la SCIA in sanatoria, presentata ex art. 37 D.P.R. n. 380 del 2001, si presta a rendere operanti le correlate prescrizioni di cui all'art. 19 e ss., legge n. 241 del 1990, in materia di silenzio assenso» (TAR Catanzaro, n. 507/2020).

Quali sono i «costi»?

Il rilascio della s.ci.a.. in sanatoria è subordinato al **pagamento della somma**, non superiore a 5164 euro e non inferiore a 516 euro, **stabilita dal responsabile del procedimento** in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'agenzia del territorio.

Quali sono le ricadute sull'azione penale?

La mancata segnalazione certificata di inizio attività non comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 44, che disciplina alcune fattispecie di reato.

IN CHE COSA CONSISTONO:

- Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari **non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2%** delle misure previste nel titolo abilitativo.
- Inoltre, rispetto agli immobili non vincolati, costituiscono tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, **a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.**

COME VENGONO DICHIARATE:

Sono dichiarate **dal tecnico abilitato**, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, **nella modulistica relativa a nuove istanze**, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.



TOLLERANZE COSTRUTTIVE
Articolo 34-bis d.p.r.380/2001

COSA SONO:

Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le **varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale**, a condizione che:

- siano **conformi** alle prescrizioni urbanistico-edilizie;
- siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti.

IN COSA DIFFERISCE DALLE ALTRE TIPOLOGIE DI VARIANTE E QUALE EFFETTO PRODUCE:

- sono **comunicate a fine lavori** e non prima di avviarli, descrivendo l'opera già compiuta;
- Consente la **legittimazione ex post dell'opera già realizzata**, senza sanzionamento o azione repressiva della P.A.

VARIANTE A FINE LAVORI

Articolo 22.2-bis d.p.r. 380/2001



BIP

Belvedere Inzagli & Partners

Grazie per l'attenzione!

Avvocato Matteo Peverati – Avvocato Francesco Boetto

matteo.peverati@bip-legal.com - francesco.boetto@bip-legal.com

Studio Belvedere Inzagli & Partners - BIP

