



COMUNE DI CAGLIARI

Servizio Edilizia Privata

LINEA GUIDA N. 1/2024

MODALITÀ DA ATTUARE PER LA RIMOZIONE VOLONTARIA DI ABUSI EDILIZI MEDIANTE INTERVENTO DI DEMOLIZIONE SENZA RICOSTRUZIONE

Fonti normative / legislative interessate dall'attività

Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia

- D.P.R. n° 380/2001, art. 31
- L.R. n° 23/1985, art. 20

Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali

- D.P.R. n° 380/2001, art. 31
- L.R. n° 23/1985, art. 6

Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità

- D.P.R. n° 380/2001, art. 33
- L.R. n° 23/1985, art. 6

Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire

- D.P.R. n° 380/2001, art. 34
- L.R. n° 23/1985, art. 7

Sanzioni penali "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"

- D.P.R. n° 380/2001, art. 44

Ordine di rimessione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria

- D. Lgs. n° 42/2004, art. 167

Sanzioni penali "Codice dei beni culturali e del paesaggio"

- D. Lgs. n° 42/2004, art. 181

Interventi di demolizione parziale o totale nelle aree di pertinenza degli edifici, senza ricostruzione, di volumi tecnici e manufatti accessori privi di valenza architettonica, storica o testimoniale

- D.P.R. n° 31/2017, art. 2, Allegato A.12

Demolizione e rimessa in pristino stato dei luoghi conseguenti a provvedimenti repressivi di abusi

- D.P.R. n° 31/2017, art. 2, Allegato A.30

Demolizione senza ricostruzione di edifici, manufatti edilizi in genere, privi di interesse architettonico, storico o testimoniale

- D.P.R. n° 31/2017, art. 3, Allegato B.15

Interventi di edilizia libera - Interventi di demolizione senza ricostruzione

- L.R. n° 1/2019, art. 18, c. 1, lett. b)
- L.R. n° 23/1985, art. 15, c. 2, lett. j-quater)



COMUNE DI CAGLIARI

Servizio Edilizia Privata

LINEA GUIDA N. 1/2024

RIMOZIONE VOLONTARIA DI ABUSI EDILIZI
INTERVENTO DI DEMOLIZIONE SENZA RICOSTRUZIONE

Premessa:

Secondo il combinato disposto dall'art. 27 del D.P.R. n° 380/2001 e dall'art. 20 della L.R. n° 23/1985, è il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale ad esercitare il potere di vigilanza sull'attività urbanistica ed edilizia nel territorio comunale. Deve intervenire quando viene accertata l'esecuzione degli interventi e dei lavori in assenza di titolo edilizio, in totale difformità rispetto al medesimo, in parziale difformità, oppure con variazioni essenziali dal progetto approvato.

Queste fattispecie costituiscono situazioni di fatto di abusi e illeciti edilizi in un edificio e/o in un'unità immobiliare, per le quali la vigente legislazione e normativa richiamata in premessa prevede che tali violazioni vengano rimosse o demolite.

In detto scenario, qualora, al termine delle procedure normativamente previste, venga accertata la realizzazione di opere in assenza e/o in difformità dal titolo edilizio, il dirigente comunale emette l'ordinanza di demolizione degli abusi edilizi, con la rimessa in pristino dello stato originario legittimato dei luoghi, con l'ingiunzione di ottemperare nel termine temporale perentorio di giorni 90, nei confronti del proprietario e/o del responsabile dell'abuso, ai sensi della specifica violazione rilevata.

L'ordinanza è il titolo abilitativo per demolire e rimuovere le irregolarità contestate, contiene i termini temporali entro i quali adempiere, decorsi i quali senza avere adempiuto si incorre nella sanzione amministrativa pecuniaria per l'inottemperanza, oltreché, in determinate fattispecie, nell'acquisizione di diritto gratuita al patrimonio del Comune, del bene e dell'area di sedime dell'abuso edilizio, ovvero in altre fattispecie nella demolizione eseguita a cura del comune ed a spese del responsabile inadempiente.

La demolizione dell'abuso edilizio con la rimessa in pristino dello stato legittimato dei luoghi hanno natura vincolata, costituiscono la "sanzione ripristinatoria" massima amministrativa, fatti salvi gli aspetti che costituiscano più gravi reati penali e le sanzioni amministrative, di cui all'art. 44 del D.P.R. n° 380/2001 e in determinate fattispecie all'art. 181 del D. Lgs. n° 42/2004.

A questo riguardo, ai sensi dell'art. 331 del C.P.P., i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio devono denunciare all'autorità giudiziaria o ad un'altra autorità che a quella abbia l'obbligo di riferire, la notizia di ogni reato perseguibile d'ufficio di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio.

Tutto ciò con le eccezioni sia di quelle lievi difformità rientranti nelle tolleranze costruttive, disciplinate dal combinato disposto tra l'art. 34-bis del D.P.R. n° 380/2001 e l'art. 7-bis della L.R. n° 23/1985, sia di quelle difformità che sono state oggetto d'istanza di regolarizzazione con la così detta "doppia conformità", secondo le disposizioni del combinato disposto dall'art. 36 del D.P.R. n° 380/2001 e dall'art. 16 della L.R. n° 23/1985.

All'uopo occorre illustrare cosa sia un abuso edilizio, nella sintesi dei casi principali corrispondenti ai seguenti interventi già effettuati:

- senza il titolo abilitativo necessario;
- in totale difformità dal titolo rilasciato;



COMUNE DI CAGLIARI

Servizio Edilizia Privata

LINEA GUIDA N. 1/2024

RIMOZIONE VOLONTARIA DI ABUSI EDILIZI
INTERVENTO DI DEMOLIZIONE SENZA RICOSTRUZIONE

- in parziale difformità dal titolo rilasciato;
- con variazioni essenziali dal progetto approvato.

Nello specifico, avere proceduto alla costruzione di un'opera **senza il titolo abilitativo necessario**, significa non aver consentito agli organi competenti la preventiva verifica della nuova costruzione, ossia verificare se potesse effettivamente sorgere in quel determinato luogo senza andare in contrasto con le normative statuite dal piano urbanistico comunale e, qualora presenti, con gli eventuali vincoli paesaggistici che vi gravitano.

Gli interventi eseguiti in **totale difformità dal titolo edilizio** sono quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, plano-volumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.

L'abuso edilizio si presenta anche nel caso di **parziale difformità dal titolo edilizio**, ossia quando la costruzione è stata eseguita dopo aver ottenuto il titolo abilitativo necessario, ma che è stata realizzata poi con modalità differenti da quelle stabilite nel progetto. Le modificazioni incidono su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzano in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera.

La presenza di **variazioni essenziali dal progetto approvato** si riscontra qualora, non rispettando le disposizioni delle così dette "varianti in corso d'opera" (art. 22 D.P.R. n° 380/2001 e art. 7-ter L.R. n° 23/1985), si sia determinata una delle seguenti condizioni:

- a) mutamento destinazione d'uso incompatibile con destinazione di zona, ovvero che implichi variazioni in aumento dei limiti e dei rapporti previsti dal decreto assessoriale 20/06/1983, n. 2266/U, salvo non siano cedute ulteriori aree a integrazione della quota prevista in rapporto alla mutata destinazione d'uso;
- b) aumento superiore al 10 per cento della cubatura;
- c) riduzione in misura superiore al 10 per cento di uno dei seguenti parametri:
 1. distanza da altri fabbricati;
 2. distanza dai confini di proprietà;
 3. distanza dalle strade;
- d) indipendentemente dalle previsioni di cui alle lettere a), b) e c), modifica della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza determinata a seguito di rotazione su qualunque asse o traslazione, quando la sovrapposizione della sagoma a terra dell'edificio autorizzato e di quello realizzato è inferiore al 50 per cento.

Gli interventi di cui sopra effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesaggistico, ambientale e idrogeologico, e su immobili ricadenti nei parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso se il titolo abilitativo è stato ottenuto dopo l'apposizione del vincolo. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni



COMUNE DI CAGLIARI

Servizio Edilizia Privata

LINEA GUIDA N. 1/2024

RIMOZIONE VOLONTARIA DI ABUSI EDILIZI
INTERVENTO DI DEMOLIZIONE SENZA RICOSTRUZIONE

essenziali.

Non si ritengono, comunque, variazioni essenziali quelle che incidono sull'entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna dei singoli immobili.

La presenza di variazioni essenziali come quelle sopra descritte configura un abuso edilizio equiparabile a quello commesso in totale assenza di titolo.

In ambito vincolato dal punto di vista paesaggistico, il D. Lgs n° 42/2004 all'art.167, comma 1, prevede che, in caso di esecuzione di opere non autorizzate, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese, salva la possibilità di ottenere la "compatibilità paesaggistica", nei seguenti casi:

- a) lavori realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;
- b) impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
- c) lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del DPR n° 380/2001.

Sono, inoltre, eseguibili, senza alcun titolo abilitativo paesaggistico, gli interventi previsti dall'allegato A del DPR n° 31/2017, punto A.12 *"interventi da eseguirsi nelle aree di pertinenza degli edifici (...) la demolizione parziale o totale, senza ricostruzione, di volumi tecnici e manufatti accessori privi di valenza architettonica, storica o testimoniale, (...) a condizione che tali interventi non interessino i beni di cui all'art. 136, comma 1, lettera b) del Codice"* e punto A.30 *"demolizioni e rimessioni in pristino dello stato dei luoghi conseguenti a provvedimenti repressivi di abusi"*.

Viceversa sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica semplificata gli *"interventi di demolizione senza ricostruzione di edifici, e manufatti edilizi in genere, privi di interesse architettonico, storico o testimoniale"*, ai sensi del punto B.15 dell'Allegato B allo stesso D.P.R. n° 31/2017.

Considerazioni:

La normativa edilizia regionale disciplina l'intervento di demolizione senza ricostruzione di un manufatto edilizio all'articolo 15 "Interventi di Edilizia libera" della L.R. n° 23/1985, che, a seguito delle modifiche introdotte dalla L.R. n° 1/2019, al comma 2, lettera j-quater), prevede che sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo edilizio, previa comunicazione di avvio dei lavori, gli "interventi di demolizione senza ricostruzione".

Peraltro il comma 1 dello stesso articolo 15, prevede che tali interventi siano eseguiti "Nel rispetto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica e delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e successive modifiche ed integrazioni (...)".

Il successivo comma 5 dello stesso articolo 15 prevede che anche nel caso di interventi di



COMUNE DI CAGLIARI

Servizio Edilizia Privata

LINEA GUIDA N. 1/2024

RIMOZIONE VOLONTARIA DI ABUSI EDILIZI
INTERVENTO DI DEMOLIZIONE SENZA RICOSTRUZIONE

demolizione senza ricostruzione, “la comunicazione di avvio dei lavori è accompagnata da una specifica relazione, a firma di un progettista abilitato, che asseveri che le opere da realizzare sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati e ai regolamenti edilizi vigenti e attesti il rispetto della normativa antisismica, che non vi è interessamento delle parti strutturali dell’edificio e indichi i dati identificativi dell’impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori. I lavori sono eseguiti sotto la supervisione del direttore dei lavori che entro trenta giorni dalla conclusione degli stessi presenta apposita dichiarazione di fine lavori, attestante il rispetto di tutte le norme e delle previsioni della relazione di asseverazione”.

Da quanto sopra risulta, dunque, che l’intervento di demolizione spontanea di un oggetto edilizio legittimo potrà avvenire con semplice comunicazione di avvio dei lavori, accompagnata da una specifica relazione, a firma di un progettista abilitato, che indichi i dati identificativi dell’impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori, e che asseveri che la demolizione delle opere avvenga senza interessamento delle parti strutturali della porzione di edificio rimanente, e che, la stessa porzione di edificio restante, sia conforme agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati e ai regolamenti edilizi vigenti.

I lavori di demolizione devono essere eseguiti sotto la supervisione di un Direttore dei lavori che entro trenta giorni dalla conclusione degli stessi presenta apposita dichiarazione di fine lavori, attestante il rispetto di tutte le norme e delle previsioni della relazione di asseverazione.

Qualora l’intervento di demolizione sia eseguito in ambito paesaggisticamente vincolato, necessita, dell’autorizzazione dei competenti organi comunali/regionali e statali, salva la previsione del punto A.12 dell’allegato al DPR n° 31/2017, secondo cui non sono soggetti ad autorizzazione gli “interventi nelle aree di pertinenza degli edifici di demolizione parziale o totale, senza ricostruzione, di volumi tecnici e manufatti accessori privi di valenza architettonica, storica o testimoniale”.

Appurato che al giorno d’oggi sono sempre più frequenti i casi di interventi di demolizione spontanea senza ricostruzione di “abusivi edilizi”, in quanto, vista la natura permanente dell’illecito edilizio, si rende sempre più frequentemente, indipendentemente dalla presenza di un’ordinanza sanzionatoria in materia, ripristinare originarie situazione di conformità urbanistico/edilizia degli edifici/unità immobiliari, e che non vi sia, né a livello regionale, né a livello statale, alcuna previsione normativa/regolamentare in materia, si ritiene doveroso fornire indicazioni a riguardo.

A tal fine, in considerazione di quanto precedentemente indicato, si ritiene che possano estendersi anche agli interventi di demolizione senza ricostruzione di “abusivi edilizi”, le modalità di esecuzione degli interventi di demolizione senza ricostruzione per edifici o parti di edifici legittimamente realizzati.

L’estensione dell’applicazione della disciplina prevista dall’articolo 15 della L.R. n° 23/1985 alla demolizione senza ricostruzione di opere abusive, determina un autonomo e spontaneo procedimento di intervento demolitorio dell’abuso, che, fatte salve le sanzioni – anche penali – normativamente previste, permette di raggiungere l’obiettivo sotteso dalla disciplina generale di ripristino della legalità violata, in



COMUNE DI CAGLIARI

Servizio Edilizia Privata

LINEA GUIDA N. 1/2024

RIMOZIONE VOLONTARIA DI ABUSI EDILIZI
INTERVENTO DI DEMOLIZIONE SENZA RICOSTRUZIONE

applicazione dei principi di buon governo e efficacia dell'azione dell'Amministrazione pubblica. Il tutto, ovviamente, solo in assenza di una specifica disciplina regionale e nazionale di demolizione spontanea, cioè in assenza di ordinanza di demolizione di opere abusive.

Conclusioni:

Vista la vigente legislazione e normativa, le premesse e considerazioni, tutti sopra evidenziati.

Preso atto che, occorre disciplinare con una linea guida l'analisi dei dettagli e delle modalità del procedimento amministrativo de quo, da attuare per la demolizione degli abusi edilizi senza alcuna ricostruzione, offrendo una guida completa e approfondita.

DISPONE

con decorrenza immediata che, la demolizione degli abusi edilizi senza alcuna ricostruzione rientra nelle fattispecie previste dal vigente art. 15, comma 2, lettera j-quater) della L.R. n° 23/1985, avente ad oggetto gli <interventi di edilizia libera - interventi di demolizione senza ricostruzione> e, pertanto, potrà essere effettuata previa comunicazione dell'avvio dei lavori, accompagnata da apposita relazione asseverata del Direttore dei Lavori.

Ai sensi del punto B.15 dell'Allegato B al D.P.R. n° 31/2017, per gli interventi di demolizione senza ricostruzione di edifici, manufatti edilizi in genere, privi di interesse architettonico, storico o testimoniale da effettuare su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesaggistico, ambientale e idrogeologico, e su immobili ricadenti nei parchi o in aree protette nazionali e regionali, dovrà essere richiesto il propedeutico parere all'amministrazione cui compete la vigilanza sull'osservanza del vincolo.

Dovranno essere rispettate le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica e delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e successive modifiche ed integrazioni.

Pertanto, il procedimento amministrativo potrà essere attuato mediante modello F13 da presentare a cura dell'avente titolo sull'edificio interessato ovvero sulla singola unità immobiliare, mediante inserimento nel portale www.sardegnaimpresa.eu ai sensi della L.R. n° 24/2016.

Al modello F13 dovranno essere allegati i documenti tecnici necessari per la sua valutazione istruttoria, quali possono essere gli elaborati grafici e la relazione che individuano l'opera abusiva da demolire, con la sua quantificazione dimensionale plano/altimetriche, la qualificazione nel periodo temporale di esecuzione rispetto all'ultimo titolo abilitativo legittimante e la relazione di asseverazione del Direttore dei Lavori che dovrà avere i contenuti indicati nella parte espositiva della presente disposizione dirigenziale.



COMUNE DI CAGLIARI

Servizio Edilizia Privata

LINEA GUIDA N. 1/2024

RIMOZIONE VOLONTARIA DI ABUSI EDILIZI
INTERVENTO DI DEMOLIZIONE SENZA RICOSTRUZIONE

L'intervento di demolizione dovrà inoltre rispettare tutti gli altri adempimenti previsti dalle normative di settore, che di seguito si evidenzino sinteticamente ma non esaustivamente:

- D. Lgs. n° 81/2008 (sicurezza cantieri mobili e temporanei).
- D.M. 15/07/2022, n° 278 (rifiuti inerti demolizioni).
- D.P.R. n° 120/2017 (terre e rocce da scavo).
- D.M. 06/09/1994 (amianto).
- Legge 11/08/1939, n° 1249 (denuncia variazioni catastali consistenza immobili)
- Etc..

L'inizio dei lavori, che dovranno essere imprescindibilmente diretti da un professionista tecnico abilitato all'esercizio della professione, seguirà la specifica tempistica prevista per il caso di specie interessato all'intervento, ossia ad avvio immediato a zero giorni nel caso non siano necessari atti di assenso da parte di Enti terzi, ovvero in caso contrario subordinato al rilascio del Provvedimento Unico derivato dalla positiva conclusione della relativa Conferenza di Servizi.

Si ritiene che la fine dei lavori debba avvenire entro giorni 90 dall'invio della comunicazione, per analogia con la tempistica prevista per i casi di specie dal provvedimento sanzionatorio di demolizione, qualora ingiunto dalla Pubblica Amministrazione, secondo le pertinenti previsioni legislative richiamate in antitesi.

Resta salva la facoltà del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale, ai sensi del combinato disposto dall'art. 27 del D.P.R. n° 380/2001 e dall'art. 20 della L.R. n° 23/1985, di esercitare il potere di vigilanza sull'attività urbanistica ed edilizia nel territorio comunale, intervenendo con un'azione sanzionatoria successiva alla presentazione della comunicazione, anche con sopralluogo in situ, rilievi e accertamenti, emettendo l'ordinanza di demolizione degli abusi edilizi, con la rimessa in pristino dello stato originario legittimato dei luoghi, con l'ingiunzione di ottemperare nel termine temporale perentorio di giorni 90, nei confronti del proprietario e/o del responsabile dell'abuso, ai sensi della specifica violazione rilevata.

Resta inoltre salva, la notizia di reato all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia l'obbligo di riferire, perseguibile d'ufficio dai pubblici ufficiali e dagli incaricati di pubblico servizio, ai sensi dell'art. 331 del C.P.P., in relazione agli aspetti e fatti che costituiscano più gravi reati penali e sanzioni amministrative, di cui all'art. 44 del D.P.R. n° 380/2001 e talvolta all'art. 181 del D. Lgs. n° 42/2004.

Il responsabile dell'estensione
(coordinatore U.O.S. 5 Sorveglianza Edilizia)
Per. Ind. Stefano MORI UBALDINI

Il Dirigente
Ing. Fabrizio PORCEDDA