



COMUNE DI RAVENNA DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

OGGETTO

DISCIPLINA DEI CRITERI PER L'IRROGAZIONE DELLA SANZIONE PECUNIARIA PREVISTA DALL'ART. 10 L.R. 23/04 QUALE SANZIONE ACCESSORIA PER OPERE ABUSIVE SU IMMOBILI SOGGETTI A VINCOLO PUNTUALE

L'anno **2025** il giorno **sette** del mese di **Ottobre** alle ore **10:00**

a seguito di apposito invito, si è svolta la Giunta Comunale in presenza e/o in video/audioconferenza, nel rispetto delle modalità approvate con delibera di Giunta Comunale P.V. n. 118 del 29/03/2022, sotto la presidenza di Alessandro Barattoni - Sindaco .

L'appello risulta come segue:

presente	BARATTONI ALESSANDRO	Sindaco
presente	FUSIGNANI EUGENIO	Vice Sindaco
presente	ALIF HIBA	Assessora
presente	CAMELIANI MASSIMO	Assessore
presente	IMPELLIZZERI FRANCESCA	Assessora
assente	MONTI BARBARA	Assessora
presente	MOSCHINI FEDERICA	Assessora
presente	SBARAGLIA FABIO	Assessore
presente	SCHIANO GIANCARLO	Assessore

Assiste Segretario Generale dott. Paolo Neri.

LA GIUNTA COMUNALE

Udita l'illustrazione del/della relatore/relatrice dalla quale emerge quanto segue.

Vista la L.R. Emilia Romagna n. 23 del 21.10.2004, "vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art. 23 del D.L. 30.09.2003 n. 269 convertito con modifiche dalla legge 24.11.2003 n. 326" con la quale viene disciplinato al Titolo I la vigilanza e il controllo dell'attività edilizia e le relative sanzioni;

Premesso che:

- il sistema sanzionatorio previsto dalla citata L.R. 23/04 ai sensi della norma transitoria art. 39 co. 2, (come modif. dalla Legge 27/2004) si applica agli illeciti realizzati dopo l'entrata in vigore della legge medesima, ovvero dopo il 23.10.2004, mentre per quelli commessi precedentemente a tale data vale ancora la disciplina del DPR 380/01;
- in materia di immobili vincolati la legge regionale prevede un procedimento del tutto autonomo e distinto rispetto a quello del D.Lgs. 42/04 "Codice dei beni culturali e del paesaggio", in caso di inosservanza degli obblighi e prescrizioni previsti dal decreto medesimo, a tutela dei beni culturali e del paesaggio mantenendo in essere due distinte procedure;
- l'art. 2 della L.R. 23/04 conferma l'attribuzione dei compiti di vigilanza sull'attività urbanistica ed edilizia l'assunzione dei conseguenti provvedimenti nonché i poteri di irrogazione delle sanzioni amministrative al Dirigente del Servizio Sportello Unico per l'Edilizia;
- il nuovo quadro sanzionatorio, come delineato nella predetta L.R. 23/04 ha mutuato come noto, nelle linee fondamentali, gli istituti e alcune fattispecie tipiche consolidati, contemplati nell'impianto della previgente L. 47/85 prima e Testo Unico poi. Nel contempo però ha introdotto anche significativi elementi di novità; in particolare ha innovato fortemente la disciplina sanzionatoria, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale, relativamente agli illeciti realizzati in zona di vincolo (puntuale o d'insieme, paesaggistico ai sensi del D. Lgs. 42/04 Parte III (previgenti L. 1497/39 e L. 431/85), oppure su immobili soggetti a vincolo storico-monumentale di cui allo stesso D.Lgs. 42, Parte II (già L. 1089/39) o, ancora, a vincolo previsto da strumento urbanistico comunale;

Visto che l'art. 10 della citata legge regionale prevede l'applicazione di una sanzione pecuniaria, da 2.000,00 a 20.000,00 euro, dovuta a prescindere dall'irrogazione di ulteriori sanzioni previste dalla normativa vigente e alla rimessa in pristino, per gli illeciti edilizi (opere in assenza e in difformità da titolo abilitativo) commessi:

- comma 1, su edifici vincolati ai sensi della parte seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004 (interventi su immobili vincolati ai sensi della previgente L. 1089/39);
- comma 2, su immobili vincolati in base alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali;
- comma 3, su edifici puntualmente vincolati in base alla parte terza del decreto legislativo n. 42 del 2004 (interventi su immobili vincolati ai sensi della previgente L. 1497/39 - vincolo puntuale);

Precisato inoltre che il vincolo "urbanistico", per norme di RUE vigente, si intende riferito agli edifici classificati ad oggi contemplati all'art. IX.2.1 RUE5 NTA (soggetti a parere CQAP), come di seguito riportato:

.....

2. La CQAP esprime pareri obbligatori non vincolanti nei casi previsti dall'art. 6 co.2 della L.R. 15/2013 e s.m.i.:

a) provvedimenti comunali in materia di beni paesaggistici

b) sugli interventi edilizi sottoposti a **SCIA** e **PdC** inerenti:

- Edifici e/o complessi di valore storico-architettonico di cui all'art. IV.1.7

- Edifici di valore testimoniale di cui all'art. IV.1.9

- Edifici e/o complessi di valore architettonico e monumentale (CSM) di cui all'art. VIII.2.4

- Edifici e/o complessi di valore storico artistico e/o architettonico (CSA) di cui all'art. VIII.2.5

Precisato che si rende necessario ad oggi, a fronte di una evoluzione delle casistiche, tipologie e consistenza degli interventi, unitamente all'evoluzione normativa più recente, giungere ad una precisa definizione di criteri di computo della sanzione in argomento;

Dato atto inoltre che medio tempore la definizione degli interventi edilizi ha subito variazioni significative, a seguito della predetta evoluzione normativa, a partire dalle definizioni uniformi imposte dalla normativa regionale (L.R. 15/2013 e Atti di Coordinamento tecnici) dalla L.98/2013 (c.d. Decreto del Fare) fino alla L.164/2014 (cd Sblocca Italia), per arrivare alla legge 120/2020 e ulteriori novelle apportate al DPR 380/01 e, a seguire, con particolare riferimento alla Manutenzione Straordinaria e alla Ristrutturazione Edilizia, talchè appare opportuno considerare anche tali mutamenti ai fini dell'applicazione del trattamento sanzionatorio;

Ritenuto quindi opportuno, seguendo un principio di equità e trasparenza, alla luce anche della sopraccennata ampiezza della forbice sanzionatoria, di individuare preventivamente i criteri applicativi dei nuovi range, nell'obiettivo altresì di graduare in modo mirato e coerente gli importi delle sanzioni, in relazione alla consistenza delle opere eseguite e conseguentemente della gravità delle violazioni attuate;

Ravvisata l'opportunità, nell'ambito della determinazione delle sanzioni di cui al citato art. 10 e annesse modalità di computo, di individuare criteri tali da consentire un'applicazione agevole e semplificata, nel rispetto dei criteri di equità proporzionalità, trasparenza e uniformità di applicazione, nel contempo equilibrata e rispettosa della finalità istituzionale, pur senza trascurare l'osservanza del principio di "proporzionalità" nell'esercizio dell'azione amministrativa, di matrice comunitaria e richiamato anche dall'art. 1 della L. 241/90;

Ritenuto in ragione della forbice sanzionatoria (da 2.000,00 a 20.000,00 euro) di significativa ampiezza, di stabilire degli scaglioni rapportati al tipo di vincolo violato, oltre che alla classificazione dell'intervento realizzato, con l'obiettivo, nel contempo, di ridurre gli spazi di discrezionalità applicativa da parte degli Uffici Tecnici coinvolti;

Valutata quindi la congruità e fondatezza della proposta formulata dagli Uffici Tecnici preposti all'attività di controllo del territorio e attività repressiva per illeciti edilizi, come di seguito dettagliatamente riportato:

A. Sanzioni ai sensi dell'art. 10 comma 1 (immobili vincolati ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 parte II) e comma 3 (immobili vincolati ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 parte III): ASSENZA DI TITOLO e DIFFORMITA' TOTALE DALLO STESSO.

Interventi di manutenzione straordinaria (MS) e interventi di restauro e risanamento conservativo:

- su immobili con vincolo diretto, co. 1 (art. 10 D.Lgs. 42/04) o con vincolo co. 3: € 3.000,00
- su immobili con vincolo c.d. "indiretto", co. 1 (art. 45 D. Lgs. 42/04): € 2.000.00

Interventi di demolizione senza ricostruzione (totale o parziale):

- se trattasi di vincolo diretto co. 1 (art. 10 D.Lgs. 42/04) o vincolo co. 3

demolizione totale del fabbricato vincolato	€ 20.000,00
demolizione parziale dello stesso	€ 10.000,00

- se trattasi di vincolo c.d. "indiretto" co. 1 (art. 45 D. Lgs. 42/04)

demolizione totale	€ 4.000,00
demolizione parziale	€ 2.000,00

Interventi di ristrutturazione edilizia:

se riguardano immobili con vincolo diretto co. 1 (art. 10 D.Lgs. 42/04) o vincolo co. 3:

RE conservativa c.d. "leggera"	€ 5.000,00
RE conservativa c.d. "pesante"	€ 8.000,00
RE demo-ricostruttiva	€ 18.000,00

- se riguardano immobili con vincolo c.d. "indiretto" co. 1 (art. 45 D.Lgs. 42/04):

RE conservativa c.d. "leggera"	€ 3.000,00
RE conservativa c.d. "pesante"	€ 4.000,00
RE demo-ricostruttiva	€ 8.000,00

Interventi di ampliamento/sopraelevazione* (fermo restando il minimo di 2.000,00 euro e il massimo di 20.000,00):

- 300,00 euro per ogni mq. di superficie complessiva
- 200,00 euro ogni mq di superficie complessiva in caso di vincolo c.d. indiretto

(*) si precisa che, nel caso in cui il maggior volume non comporti anche incremento di SC, questa sarà dedotta in base al coefficiente di conversione volumetrica pari a 3,20 (cfr. art. II.1.3 del RUE).

B. Sanzioni ai sensi dell'art. 10 comma 2 (immobili classificati ai sensi degli strumenti urbanistici comunali)

Interventi di manutenzione straordinaria (MS) e interventi di restauro e risanamento conservativo:

- se trattasi di opere con modifica esterna del prospetto: € 3.000,00
- se trattasi solo di opere interne: € 2.000,00

Interventi di demolizione senza ricostruzione (totale o parziale):

- demolizione totale del fabbricato vincolato € 14.000,00
- demolizione parziale dello stesso € 7.000,00

Interventi di ristrutturazione edilizia:

RE conservativa c.d. "leggera"	€ 4.000,00
RE conservativa c.d. "pesante"	€ 6.000,00
RE demo-ricostruttiva	€ 12.000,00

Interventi di ampliamento/sopraelevazione *:

- 250 euro per ogni mq. di superficie complessiva (fermo restando il minimo di 2.000,00 euro e il massimo di 20.000,00).

(*) si precisa che, nel caso in cui il maggior volume non comporti anche incremento di SC, questa sarà dedotta in base al coefficiente di conversione volumetrica pari a 3,20 (cfr. art. II.1.3 del RUE)

C. DIFFORMITA' DA TITOLO EDILIZIO RILASCIATO O ASSENTITO:

In caso di difformita' da titolo edilizio assentito, da intendersi ivi incluse anche le difformità che si configurano quali variante essenziale in coerenza con i criteri di consistenza e non "di circostanza" definiti dall'art. 14 bis della L.R. 23/04 e smi), la sanzione viene sempre applicata nella misura minima di legge pari ad € 2.000,00 per tutte le tipologie di vincolo contemplate dai commi 1 (se

vincolo indiretto) e commi 2 e 3. In caso di vincolo ai sensi del co. 1 ovvero di tipo “diretto”, la sanzione e' di 3.000,00.

Ritenuto che:

- qualora nella stessa unità immobiliare siano stati accertati una pluralità di abusi, anche in periodi temporali diversi, gli stessi andranno valutati unitariamente, in base al principio dell'unitarietà di intervento edilizio, e dovrà essere applicata la sanzione maggiore prevista per l'intervento complessivamente considerato;
- nel caso di abusiva realizzazione di opere - anche diversamente qualificabili se singolarmente considerate - in un unico edificio in fase di costruzione dello stesso, in esecuzione di un unico progetto, l'intervento sarà considerato unitariamente come eseguito in difformità dal titolo abilitativo con conseguente irrogazione della sanzione prevista per tale fattispecie;
- di stabilire che in caso di interventi edilizi abusivi compiuti su un immobile che sia, allo stesso tempo, sottoposto a diverse tipologie di vincolo (es. vincolo urbanistico e vincolo puntuale secondo il disposto della seconda o della terza parte del D.Lgs. 42/2004) la sanzione pecuniaria applicabile è quella di entità maggiore;

Evidenziato altresì che, visti anche alcuni orientamenti giurisprudenziali, sussistano ragioni di equità sostanziale che tengono conto peraltro di una condotta collaborativa del trasgressore rispetto all'ordine ingiuntivo rivolto dall'Autorità comunale per ritenere che, qualora la sanzione accessoria pecuniaria da 2.000,00 a 20.000,00 euro sia da irrogarsi congiuntamente ad una sanzione demolitoria, la prima potrà essere poi applicata nella misura minima prevista, ovvero 2.000,00 euro, qualora si accerti la puntuale ottemperanza all'ingiunzione emessa dal Comune, nei termini ivi sanciti: termini, al solo fine di cui trattasi, da ritenersi non prorogabili.

Rilevato che, in coerenza con le argomentazioni contenute nel parere regionale PG. 302717/2022, sussistono i presupposti per ritenere che, in caso di rilascio di titolo abilitativo in sanatoria per gli interventi sopra indicati, non si applichi la sanzione accessoria prevista dai commi 1, 2 e 3 di cui trattasi: nel dettaglio, le motivazioni sono rinvenibili nella valutazione di conformità sostanziale delle opere eseguite ...

“....Tale sanzione, infatti, si cumula a quella stabilita dalla Soprintendenza; ma laddove il bene tutelato non abbia subito danni (secondo quanto accertato dalla Soprintendenza) e sia stata accertata dal SUE anche la conformità urbanistico ed edilizia delle opere, nell'ambito del procedimento di sanatoria edilizia, l'immobile acquisisce la piena legittimità e non può essere sottoposto a sanzioni edilizie aggiuntive, non sussistendo più alcun profilo di illiceità da perseguire...”

Ritenuto inoltre, in analogia con quanto sopra, che tale sanzione accessoria non debba essere applicata anche nelle pratiche di “sanzionamento semplificato” ai sensi del vigente RUE, NTA e art. 16 bis co. 4Bis L.R. 23/04, e ciò sulla base delle considerazioni insite nel medesimo parere regionale, in quanto le opere passibili di sanzionamento semplificato (ad es. in caso di vincolo urbanistico corredato dal necessario e propedeutico parere favorevole al mantenimento della CQAP, ai sensi del RUE) sono sostanzialmente conformi, o al momento della presentazione della pratica o al momento della loro esecuzione;

Valutato altresì coerente con i principi sopra richiamati stabilire che, in caso di abusi passibili di fiscalizzazione su istanza di parte, la corrispondente sanzione come prevista nelle tipologie di intervento sopra indicate sia ridotta della metà (fermo restando il minimo di euro 2.000,00). E ciò in considerazione della circostanza che la sanzione edilizia irrogata ne consente la regolarizzazione previa valutazione del mantenimento delle opere illecite da parte degli Uffici Tecnici comunali preposti, unitamente al parere favorevole della locale Soprintendenza, in caso di vincolo contemplato al comma 1 dell'art. 10, in ragione della preventiva verifica di non sostanziale offensività delle opere eseguite sul bene tutelato dal vincolo;

Precisato infine che anche la sanzione in argomento può essere oggetto di rateizzazione/proroga, in presenza dei necessari presupposti ed in coerenza con le modalità di cui alle vigenti Delibere Consiliari;

Richiamati dunque:

- il DPR 380/01 e smi;
- la L.R. 15/2013, Allegato Interventi Edilizi;
- la L.R. 23/04 e smi;
- in particolare l'art. 10 della L.R. 23/04;
- il vigente RUE approvato con Delibera CC 77035/2009 del 29/07/2009 e succ. Varianti;
- lo Statuto del Comune di Ravenna;

Visti gli allegati pareri di regolarità tecnica espresso dal Dirigente del Servizio SUE e di regolarità contabile espresso dal Responsabile del Servizio Finanziario, in ottemperanza all'art. 49 del D.Lgs. n. 267/2000;

Richiamata la propria competenza ai sensi dell'art. 48 del D.Lgs. n. 267 del 18.08.2000;

A voti unanimi espressi in forma palese, nei modi di legge;

DELIBERA

Di adottare i seguenti criteri applicativi, sulla scorta della proposta tecnica formulata dai competenti Uffici del Servizio proponente - che viene quindi così recepita e condivisa - e avente ad oggetto la determinazione dei criteri di irrogazione della sanzione pecuniaria accessoria prevista dall'art. 10 della L.R. 23/04, compresa tra un minimo e un massimo da 2.000,00 a 20.000,00 euro, stabilendo i relativi importi in base al tipo di vincolo violato, alla classificazione dell'intervento realizzato, e alla sussistenza di specifiche circostanze, come di seguito riportato:

A. Sanzioni ai sensi dell'art. 10 comma 1 (Immobili vincolati ai sensi del D.lgs. n. 42/2004 parte II) e comma 3 (immobili vincolati ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 parte III): ASSENZA DI TITOLO o DIFFORMITA' TOTALE DALLO STESSO

Interventi di manutenzione straordinaria (MS) e interventi di restauro e risanamento conservativo:

- su immobili con vincolo diretto, co. 1 (art. 10 D.Lgs. 42/04) o con vincolo co. 3: € 3.000,00
- su immobili con vincolo c.d. "indiretto", co. 1 (art.45 D. Lgs. 42/04): € 2.000,00

Interventi di demolizione senza ricostruzione (totale o parziale):

- se trattasi di vincolo diretto co. 1 (art. 10 D.Lgs. 42/04) o vincolo co. 3
 - demolizione totale del fabbricato vincolato € 20.000,00
 - demolizione parziale dello stesso € 10.000,00
- se trattasi di vincolo c.d. "indiretto" co. 1 (art. 45 D. Lgs. 42/04)
 - demolizione totale € 4.000,00
 - demolizione parziale € 2.000,00

Interventi di ristrutturazione edilizia:

se riguardano immobili con vincolo diretto co. 1 (art. 10 D.Lgs. 42/04) o vincolo co. 3:

- RE conservativa c.d. "leggera" € 5.000,00
- RE conservativa c.d. "pesante" € 8.000,00
- RE demo-ricostruttiva € 18.000,00

- se riguardano immobili con vincolo c.d. "indiretto" co. 1 (art. 45 D.Lgs. 42/04):

RE conservativa c.d. "leggera"	€ 3.000,00
RE conservativa c.d. "pesante"	€ 4.000,00
RE demo-ricostruttiva	€ 8.000,00

Interventi di ampliamento/sopraelevazione* (fermo restando il minimo di 2.000,00 euro e il massimo di 20.000,00):

- 300,00 euro per ogni mq. di superficie complessiva
- 200,00 euro ogni mq di superficie complessiva in caso di vincolo c.d. indiretto

(*) si precisa che, nel caso in cui il maggior volume non comporti anche incremento di SC, questa sarà dedotta in base al coefficiente di conversione volumetrica pari a 3,20 (cfr. art. II.1.3 del RUE).

B. Sanzioni ai sensi dell'art. 10 comma 2 (immobili classificati ai sensi degli strumenti urbanistici comunali)

Interventi di manutenzione straordinaria (MS) e interventi di restauro e risanamento conservativo:

- se trattasi di opere con modifica esterna del prospetto: € 3.000,00
- se trattasi solo di opere interne: € 2.000,00

Interventi di demolizione senza ricostruzione (totale o parziale):

- demolizione totale del fabbricato vincolato € 14.000,00
- demolizione parziale dello stesso € 7.000,00

Interventi di ristrutturazione edilizia:

- | | |
|--------------------------------|-------------|
| RE conservativa c.d. "leggera" | € 4.000,00 |
| RE conservativa c.d. "pesante" | € 6.000,00 |
| RE demo-ricostruttiva | € 12.000,00 |

Interventi di ampliamento/sopraelevazione *:

- 250 euro per ogni mq. di superficie complessiva (fermo restando il minimo di 2.000,00 euro e il massimo di 20.000,00).

(*) si precisa che, nel caso in cui il maggior volume non comporti anche incremento di SC, questa sarà dedotta in base al coefficiente di conversione volumetrica pari a 3,20 (cfr. art. II.1.3 del RUE).

C. DIFFORMITA' DA TITOLO EDILIZIO RILASCIATO O ASSENTITO:

In caso di difformità da titolo edilizio assentito, da intendersi ivi incluse anche le difformità che si configurano quali variante essenziale in coerenza con i criteri di consistenza e non "di circostanza" definiti dall'art. 14 bis della L.R. 23/04 e smi), la sanzione viene sempre applicata nella misura minima di legge pari ad € 2.000,00 per tutte le tipologie di vincolo contemplate dai commi 1 (se vincolo indiretto) e commi 2 e 3. In caso di vincolo ai sensi del co. 1 ovvero di tipo "diretto", la sanzione è di 3.000,00.

2. di stabilire inoltre che, in coerenza con le argomentazioni contenute nel parere regionale PG. 302717/2022, e sempre fatte salve nuove e diverse disposizioni normative, in caso di rilascio di titolo abilitativo in sanatoria per gli interventi sopra indicati, non si applichi la sanzione accessoria prevista dai commi 1, 2 e 3 di cui trattasi;

3. di stabilire, in analogia con quanto sopra, che tale sanzione accessoria non debba essere applicata anche nelle pratiche di “sanzionamento semplificato” ai sensi del vigente RUE, NTA e art. 16 bis co. 4Bis L.R. 23/04, e ciò sulla base delle considerazioni insite nel parere regionale succitato ed in narrativa meglio precisate;
4. di stabilire altresì, per le motivazioni in narrativa, che in caso di abusi passibili di fiscalizzazione su istanza di parte, la corrispondente sanzione come prevista nelle tipologie di intervento sopra indicate sia ridotta della metà (fermo restando il minimo di euro 2.000,00);
5. di stabilire infine, per le motivazioni in narrativa, che qualora la sanzione accessoria pecuniaria da 2.000,00 a 20.000,00 euro sia da irrogarsi congiuntamente ad una sanzione demolitoria, la prima potrà essere poi applicata nella misura minima prevista, ovvero 2.000,00 euro, qualora si accerti la puntuale ottemperanza alla ingiunzione emessa dal Comune, entro il termine iniziale fissato nell'atto stesso, da ritenersi allo scopo di cui sopra non prorogabile;
6. di dare atto che anche la sanzione in argomento può essere oggetto di rateizzazione/proroga, in presenza dei necessari presupposti ed in coerenza con le modalità di cui alle vigenti delibere Consiliari;
7. di dare atto che la presente deliberazione non presenta oneri finanziari a carico dell'Ente;
8. di demandare alla Dirigente competente l'adozione delle forme ritenute più idonee alla pubblicizzazione dei criteri ivi stabiliti.

Visto il verbale protocollo n. 213346/2025 relativo alla seduta n° 46 di Giunta Comunale del 07/10/2025

SEGRETARIO GENERALE

dott. Paolo Neri

(sottoscritto digitalmente ai sensi dell'art. 20 D.Lgs n. 82/2005 e ss.mm.ii)