

La quarta sezione del Consiglio di Stato deferisce all'Adunanza plenaria la questione di diritto relativa all'interpretazione dell'art. 38 del d.P.R. n. 380 del 2001 ("*Testo unico dell'edilizia*") al fine di chiarire quali siano i vizi che consentono la sanatoria, mediante irrogazione di una sanzione pecuniaria, di interventi edilizi realizzati sulla base di un permesso di costruire successivamente annullato. Essa ha evidenziato come su tale disposizione si siano formate diverse opzioni interpretative rispetto alle quali sarebbe preferibile quella c.d. "*intermedia*", meglio rispondente alla necessità di garantire l'affidamento di chi ha ottenuto il rilascio del titolo poi annullato, sino al limite massimo consentito dalla contrapposta tutela del terzo.

Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 11 marzo 2020, n. 1735 – Pres. Giovagnoli, Est. Gambato Spisani

Edilizia – Annullamento del permesso di costruire in sede giurisdizionale – Sanzioni applicabili – Condizioni – Deferimento all'Adunanza plenaria

*Deve essere rimessa all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la questione concernente la corretta interpretazione dell'art. 38 del d. P.R. 6 giugno 2001 n. 380 ("*Testo unico per l'edilizia*"), onde stabilire, nel caso di intervento edilizio eseguito in base a permesso di costruire annullato in sede giurisdizionale, quale tipo di vizi consenta la sanatoria che la norma prevede, ovvero l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria il cui pagamento produce, ai sensi del comma 2 dell'articolo in questione, "i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria (1).*

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, la quarta sezione del Consiglio di Stato ha deferito all'Adunanza plenaria la questione concernente la corretta interpretazione dell'art. 38 del d. P.R. 6 giugno 2001 n. 380 ("*Testo unico per l'edilizia*"), nel senso di stabilire, nel caso di intervento edilizio eseguito in base a permesso di costruire annullato in sede giurisdizionale, quali tipologie di vizi consentano la sanatoria che la norma prevede.

Tale disposizione stabilisce che:

"1. In caso di annullamento del permesso di costruire, qualora non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'agenzia del territorio, anche sulla base di accordi stipulati tra quest'ultima e l'amministrazione comunale. [...]

2. L'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'articolo 36.

2-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 23, comma 01, in caso di accertamento dell'inesistenza dei presupposti per la formazione del titolo".

II. – La vicenda procedimentale e contenziosa che ha condotto alla controversia dinanzi al Giudice d'appello si è così articolata:

- a) il Comune ha rilasciato un permesso di costruire per la ristrutturazione con ricostruzione di presunte parti in precedenza crollate di un fabbricato rurale (costituito da una tradizionale *"tea"* composta, nell'assetto originario, da una costruzione di legno con tetto a doppia falda, a due piani, di cui l'uno adibito a stalla e l'altro superiore a fienile delle dimensioni di mt. 6,10 x 5,7 in pianta), con rilocalizzazione del manufatto e suo ampliamento;
- b) l'intervento oggetto del titolo abilitativo è stato eseguito dal soggetto al quale è stato rilasciato il titolo abilitativo;
- c) avverso tale provvedimento è insorta, con ricorso al T.a.r. per la Lombardia, la c.d. *"controinteressata procedimentale"* (una vicina);
- d) tale ricorso è stato accolto in primo grado con sentenza T.a.r. per la Lombardia, sez. II, 27 aprile 2016, n. 813, la quale è stata confermata con sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 19 marzo 2018, n. 1725, cui è derivata la caducazione del titolo abilitativo impugnato;
- e) a seguito dell'annullamento giurisdizionale il Comune ha dato seguito alle seguenti ulteriori fasi procedimentali:
 - e1) ha comunicato alle parti, ossia ai titolari del permesso annullato e alla vicinante che ne aveva ottenuto l'annullamento, di avere avviato un procedimento amministrativo volto all'applicazione delle misure di cui all'art. 38 del d. P.R. n. 380 del 2001;
 - e2) ha emesso un provvedimento conclusivo del procedimento con il quale: I) ha premesso di voler considerare come eccezionale, in base ad un'interpretazione dell'art. 38 d.P.R. n. 380 del 2001 – ritenuta corretta – la demolizione delle opere, e di voler privilegiare la riedizione del titolo emendato da vizi, con irrogazione della sanzione pecuniaria; II) ha ritenuto impossibile, sulla base delle locali previsioni urbanistiche, eliminare i vizi della procedura con il rilascio di un nuovo titolo, non potendosi riallocare per ragioni tecniche la *"tea"* nel sedime originario, avendo essa mantenuto la sua identità di edificio storico tipico, con interesse dell'amministrazione a conservarla nella posizione attuale; III) ha evidenziato che il manufatto preesistente e l'interrato realizzato al di sotto, non potrebbero demolirsi senza pregiudizio della *"tea"* soprastante; IV) ha evidenziato che sarebbe suscettibile di demolizione solo l'ampliamento, dato che la pronuncia di annullamento ha escluso che lo si potesse ritenere ricostruzione di una preesistenza; V) ha applicato ai proprietari titolari del permesso di costruire

annullato la sanzione pecuniaria di cui al predetto, rinviando per liquidarla ad un successivo atto della competente Agenzia delle entrate, quanto al manufatto preesistente, ossia la tea originaria così come spostata di sede, e all'interrato sottostante di nuova realizzazione; VI) ha ordinato la demolizione della porzione oggetto di ampliamento e del volume interrato ad essa sottostante, ossia del corpo di fabbrica a monte, di mt. 6,90 x 5,60 in pianta, realizzato in muratura quale presunto recupero delle parti crollate;

- f) tale ultimo provvedimento e l'atto determinativo della sanzione sono stati – anch'essi – impugnati dall'originaria ricorrente (ovvero dalla vicina) e dai proprietari intestatari del permesso di costruire annullato, l'una invocando l'integrale demolizione di tutto quanto realizzato, gli altri invocando l'integrale conservazione del bene contro il pagamento di una sanzione ulteriore;
- g) con la sentenza T.a.r. per la Lombardia, sez. II, 17 gennaio 2019, n. 98, previa riunione dei ricorsi, la domanda volta alla caducazione dell'ordine di demolizione è stata dichiarata improcedibile mentre quella intesa ad ottenere l'ottemperanza della precedente sentenza è stata accolta con conseguente declaratoria di nullità del provvedimento emesso dal Comune e demolizione dell'intero manufatto;
- h) la predetta sentenza ha inequivocabilmente ritenuto che la sanatoria ai sensi dell'art. 38 d. P.R. n. 380 del 2001 non sia possibile nel caso di vizi della procedura non emendabili, e quindi ha aderito all'orientamento più restrittivo tra quelli tratteggiati dalla giurisprudenza;
- i) avverso tale ultima sentenza è stato interposto appello da parte dei proprietari del bene: nell'ambito del relativo giudizio di secondo grado è intervenuto il deferimento all'Adunanza plenaria di cui trattasi.

III. – Con l'ordinanza in rassegna il Collegio, nel rimettere le questioni all'esame dell'Adunanza plenaria, ha, previa conversione del rito, osservato che sull'interpretazione dell'art. 38 in esame si sono formati in giurisprudenza distinti orientamenti:

- j) una prima opzione interpretativa, che si è affermata nelle pronunce più recenti del Giudice d'appello, sostiene un'interpretazione ampia, di favore per il privato autore dell'abuso ritenendo, in sintesi, che:
 - j1) la "*fiscalizzazione*" dell'abuso sarebbe possibile per ogni tipologia di invalidità, ossia a prescindere dal tipo, formale o sostanziale, dei vizi che hanno portato all'annullamento dell'originario titolo;
 - j2) l'istituto integrerebbe, conseguentemente, un caso particolare di condono di una costruzione che sarebbe, nella sostanza, abusiva;
 - j3) più nel dettaglio, anche in presenza di vizi sostanziali non emendabili del titolo annullato, il Comune prima di ordinare la rimessione in pristino

dovrebbe verificare l'impossibilità a demolire, e ove la ritenesse, dovrebbe limitarsi ad applicare la sanzione pecuniaria;

- j4) nel far ciò l'autorità edilizia dovrebbe poi considerare rilevante non solo il caso di vera e propria impossibilità o grave difficoltà tecnica, ma anche eventuali ragioni di equità o, al limite, anche di opportunità (Cons. Stato, sez. VI, 19 luglio 2019, n.5089; in senso sostanzialmente conforme, fra le molte, Cons. Stato, sez. VI, 28 novembre 2018, n. 6753, in *Merito*, 2019, 2, 87; sez. IV, 12 maggio 2014, n. 2398, in *Foro amm.*, 2014, 1410);
- k) un secondo orientamento, definito dall'ordinanza in rassegna "più restrittivo" postula che:
- k1) la "fiscalizzazione" dell'abuso sarebbe possibile soltanto nel caso di vizi formali o procedurali non emendabili;
- k2) in ogni altro caso l'amministrazione dovrebbe senz'altro procedere a ordinare la rimessione in pristino;
- k3) lo strumento in esame consentirebbe di superare i soli vizi non sostanziali della costruzione, e quindi non potrebbe, in tesi, operare con gli effetti di un condono (Corte cost., 11 giugno 2010, n. 209, in *Giur. cost.*, 2010, 2417, con nota di ESPOSITO; Cons. Stato, sez. VI, 9 maggio 2016, n. 1861, in *Foro amm.*, 2016, 1203; Cons. Stato, sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 753; sez. IV, 16 marzo 2010, n. 1535, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2010, 555, richiamata in Cons. giust. amm. sic., sez. riun., parere 12 dicembre 2017, n. 999; sez. V, 22 maggio 2006, n. 2960, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2006, 1441; sez. V, 12 ottobre 2001, n. 5407, in *Riv. giur. edilizia*, 2001, I, 1162);
- l) un terzo orientamento, definito "intermedio", si discosta da quello restrittivo in considerazione che:
- l1) ritiene possibile la "fiscalizzazione", oltre che nei casi di vizi formali, anche nei casi di vizi sostanziali, però emendabili;
- l2) anche in tal caso, non vi sarebbe la sanatoria di un abuso, poiché: I) esso verrebbe in concreto eliminato con le opportune modifiche del progetto prima del rilascio della sanatoria stessa; II) tale "sanatoria" si distinguerebbe dall'accertamento di conformità di cui all'art. 36 dello stesso d. P.R. n. 380 del 2001 per il fatto che qui non sarebbe richiesta la "doppia conformità" nel senso che non si richiederebbe il rispetto delle norme edilizie e urbanistiche vigenti sia al momento dell'abuso sia a quello successivo della sanatoria (in tal senso, sempre fra le molte, Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4221; sez. VI, 8 maggio 2014, n. 2355; sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4923, in *Riv. giur. edilizia*, 2012, I, 1140, ove si fa l'esempio pratico di un vizio sostanziale

emendato, costituito dalla riduzione di altezza del fabbricato in modo da rispettare le norme tecniche di piano);

m) tutte le posizioni interpretative muoverebbero dalle premesse teoriche comuni secondo cui:

m1) la posizione del soggetto che ha realizzato l'opera sulla base del titolo annullato in sede giurisdizionale, non si differenzia da quella di chi avesse realizzato l'opera abusivamente senza titolo alcuno;

m2) in tal senso, tale posizione soggettiva non va ritenuta assistita da un particolare affidamento da tutelare e questo perché: I) in primo luogo, una situazione di affidamento si potrebbe semmai configurare solo nei confronti di un eventuale annullamento in sede amministrativa, non rispetto ad un annullamento in sede giurisdizionale: consegue che, da un lato, chi ottiene il titolo edilizio assume il rischio e il pericolo di un eventuale annullamento di esso all'esito del ricorso che un terzo potrebbe proporre; dall'altro lato, si è di fronte ad un organo giudicante, che deve limitarsi a decidere sulla domanda propositagli e non può valorizzare, diversamente dall'amministrazione, eventuali affidamenti dei soggetti coinvolti; II) in secondo luogo, l'annullamento giurisdizionale del titolo edilizio determina un giudicato, che, in linea di principio, tutti i soggetti dell'ordinamento, anche il legislatore ordinario, debbono rispettare;

m3) l'art. 38 in esame rappresenta, dal punto di vista del legislatore, la creazione di un *"potere nuovo"* rispetto a quello che consente di emettere il titolo edilizio, che contempera l'esigenza di rispettare il giudicato con quella di realizzare *"un assetto della fattispecie diversificato"* rispetto a quello scaturente dal giudicato stesso, *"ma non in contrasto con quest'ultimo"*;

n) dalle premesse teoriche comuni i tre orientamenti si discosterebbero, tuttavia, quanto alle conseguenze che ritengono di trarne:

n1) l'orientamento di maggior favore privilegia al massimo le ragioni del privato titolare del permesso annullato in considerazione che: I) prevarrebbe la tutela della buona fede di chi eserciti una qualsiasi attività sulla base di un titolo rilasciato dall'amministrazione competente; II) le ragioni di chi ha ottenuto il rilascio del titolo configurerebbero come esito normale la sanatoria dell'abuso mediante la sua *"fiscalizzazione"*; III) in tale ultimo senso deporrebbe anche un argomento letterale (Cons. Stato, n. 5089 del 2019, cit.) individuato nel richiamo ai *"vizi delle procedure amministrative"* e alla impossibilità della *"rimessione in pristino"* di cui all'art. 38, comma 1, d. P.R. n. 380 del 2001, trattandosi di due ipotesi di sanatoria messe su un piano di parità, la prima relativa a vizi formali, la seconda, ossia quella in cui non sia

possibile la “*rimessione in pristino*”, relativa ad una problematica tecnico ingegneristica, che, quindi, prescinderebbe dal tipo di vizio riscontrato;

- n2) l’orientamento restrittivo e quello intermedio privilegiano le ragioni del terzo che ha impugnato il titolo illegittimo anche con il rispetto del giudicato in considerazione che: I) una sanatoria senza limiti lederebbe l’affidamento (del soggetto che ha impugnato il titolo edilizio) nella stabilità della disciplina giuridica delle fattispecie, e si renderebbe in sostanza inutile e privo di effettività il suo diritto di cittadino di adire il giudice per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive; II) l’interpretazione ampia potrebbe essere in contrasto con l’art. 102 Cost., perché travolgerebbe gli effetti del giudicato di annullamento con conseguente possibilità per l’amministrazione di invadere il campo riservato all’Autorità giudiziaria; III) l’interpretazione più idonea sarebbe quella che consente di sanare l’abuso solo quando esso sia tale solo sul piano formale, ma non nella sostanza, perché si tratta appunto di soli vizi formali, o perché i vizi sostanziali siano stati eliminati;
- o) tale ultima opzione ermeneutica “*intermedia*”, la quale protegge l’affidamento di chi ha ottenuto il rilascio del titolo poi annullato, sino al limite massimo consentito dalla contrapposta tutela del terzo, è quella privilegiata dall’ordinanza in rassegna anche perché, in tesi, la repressione degli abusi edilizi – intese come tali le costruzioni che siano effettivamente in contrasto con l’assetto del territorio disegnato dagli strumenti urbanistici – costituisce un valore che l’ordinamento persegue con particolare rigore (in tal senso, se pure su fattispecie diverse, Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 9, in *Giornale dir. amm.*, 2018, 67, con nota di TRIMARCHI; *Foro amm.*, 2018, 789, con nota di CURTO; *Riv. giur. edilizia*, 2018, I, 113, con nota di DROGHINI, STRAZZA; 17 ottobre 2017, n. 8, in *Giornale dir. amm.*, 2018, 67, con nota di TRIMARCHI; *Urbanistica e appalti*, 2018, 45, con nota di MANFREDI; *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 1089, con nota di POSTERARIO; *Riv. giur. edilizia*, 2018, I, 92, con nota di PAGLIAROLI; *Dir. proc. amm.*, 2018, 717, con nota di BERTONAZZI; *Riv. giur. edilizia*, 2018, I, 403, con nota di ZAMPETTI; *Foro amm.*, 2018, 789, con nota di CURTO).

IV. – Per completezza si segnala:

- p) sulla *ratio* dell’art. 38 del d. P.R. 6 giugno 2001, n. 380:
- p1) l’art. 38 del d. P.R. n. 380 del 2001, riproduttivo del previgente art. 11 della l. n. 47 del 1985, prevede, in caso di costruzione realizzata in base ad atti annullati in sede giurisdizionale, due alternative possibili, e cioè la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o l’applicazione di una

sanzione pecuniaria quando non sia tecnicamente possibile la rimozione indicata;

- p2) detta disposizione “[...] rappresenta una speciale norma di favore, che differenzia sensibilmente la posizione di colui che ha realizzato l’opera abusiva sulla base di titolo annullato (c.d. “abusività sopravvenuta”) da quella di chi ha realizzato un’opera abusiva sin dall’inizio senza alcun titolo abilitativo (c.d. “abusività originaria”), per il quale ultimo l’art. 31 del t.u. edilizia prevede sempre, senza eccezione alcuna, la sanzione della demolizione. L’art. 38 è una speciale norma di favore che non si pone in contraddizione con quanto stabilito dall’art. 31 dello stesso t.u., andando a prendere in esame una fattispecie astratta di abuso edilizio (derivante dall’annullamento del titolo edilizio) ben diversa da quella presa in esame dall’ultima disposizione menzionata (derivante dall’assenza originaria del titolo o dalla totale difformità dallo stesso delle opere edificate). [...] Se fosse mancata un’espressa previsione legislativa, la posizione del privato che realizza un’opera sulla base di un titolo edilizio annullato, non si sarebbe differenziata da quella del privato che ha realizzato un’opera priva di titolo edilizio sin dall’origine” (A. SENATORE, *L’esecuzione delle sanzioni amministrative da illecito urbanistico-edilizio*, in F. CARINGELLA, U. DE LUCA, *Manuale dell’edilizia e dell’urbanistica*, a cura di, Roma, 2017, 1275 ss.);
- p3) l’Adunanza plenaria, con sentenza 23 aprile 2009, n. 4 (in *Guida al dir.*, 2009, 21, 97, con nota di PONTE; *Riv. giur. edilizia*, 2009, I, 751, con nota di GRAZIOSI; *Giornale dir. amm.*, 2010, 47, con nota di LAVITOLA), ha evidenziato che: I) [...] “Il legislatore, sulla base della considerazione che, normalmente, l’annullamento interviene quando l’opera è stata già realizzata, ha ritenuto opportuno conferire all’amministrazione la possibilità di non procedere automaticamente all’applicazione delle normali sanzioni susseguenti all’accertamento dell’abuso, quali la demolizione dell’opera, potendo essere conveniente mantenere ferma l’opera realizzata ed introitare una sanzione pecuniaria cospicua, quale appunto quella costituita dal valore venale delle opere abusive realizzate”; II) “Questo non esclude la rilevanza del fatto che nel caso di specie l’abuso edilizio emerge solo a seguito dell’annullamento di un atto rilasciato dalla stessa amministrazione. Tuttavia l’ambito della rilevanza è rimessa al legislatore, che è l’unico in grado di derogare ai normali effetti del giudicato di annullamento, ossia al fatto che la demolizione dell’atto rende illecite quelle condotte che per non essere tali avrebbero avuto bisogno della sua vigente efficacia”; III) “Quindi, proprio la presenza del giudicato in senso tecnico, la cui intangibilità vale anche nei confronti del legislatore, impone la previsione espressa non di un’ipotesi che direttamente lo contrasti, bensì la volontà di fondare un potere nuovo rispetto a

quello esercitato nell'atto annullato, che abbia lo scopo di amministrare gli effetti dell'avvenuta esecuzione dell'atto medesimo orientato cioè a realizzare un assetto della fattispecie diversificato da quello tipico scaturente dal giudicato"; IV) "In altri termini, il venir meno del titolo sulla cui base l'opera è stata realizzata -e quindi la circostanza che il «fatto» realizzativo dell'opera non sia più sorretto dalla legittimità- apre la «possibilità» di estendere anche a tali opere il beneficio del condono; V) " il legislatore ha solamente la possibilità, e non l'obbligo, di includere nel condono le opere realizzate nel periodo «coperto» dalla legge"; tale "inclusione deve avvenire attraverso una previsione espressa e chiara, proprio in quanto viene in rilievo il giudicato e la possibile disparità di trattamento rispetto alle ipotesi di illecito mai sottoposte al vaglio giurisdizionale e che il giudicato di annullamento riporta all'iniziale stato di illiceità; VI) "il sistema non consente la possibilità di dare rilievo alla situazione soggettiva di affidamento, in cui si troverebbe colui che ha realizzato l'opera in base ad un titolo originariamente legittimo e poi annullato, in quanto tale situazione soggettiva si configura nei confronti dell'amministrazione quando apre un procedimento di secondo grado il cui possibile esito sia il provvedimento di annullamento, ma non invece nei confronti del giudice dell'annullamento che, chiamato a giudicare della legittimità del titolo abilitativo da parte di quei terzi, le cui posizioni erano rimaste impregiudicate dal rilascio del titolo medesimo, deve solamente statuire sulla domanda proposta da quei soggetti, legittimati ad impugnare, che fanno fondatamente valere le proprie ragioni";

- p4) la giurisprudenza ha anche fugato i dubbi di incostituzionalità dell'omologa previsione già contenuta nell'art. 11 della l. n. 47 del 1985 (poi riprodotta nell'art. 38 di cui trattasi) nella parte in cui prevede l'irrogazione di una sanzione pecuniaria ove non sia possibile la rimozione dell'abuso edilizio e la riduzione in pristino, in considerazione che *"la tutela che l'ordinamento appresta al soggetto, che abbia ottenuto in sede giurisdizionale, l'annullamento di una concessione di costruzione illegittimamente assentita, non si identifica necessariamente nella demolizione di quanto illegittimamente edificato"* (T.a.r. per la Puglia, sez. II, 5 maggio 1995, n. 329, in *Trib. amm. reg.*, 1995, I, 3254);
- p5) in relazione all'annullamento d'ufficio del titolo edilizio: I) secondo l'Adunanza plenaria, come è noto, *"Ai fini dell'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio in sanatoria, intervenuto ad una distanza temporale considerevole dal provvedimento annullato, il mero decorso del tempo, di per sé solo, non consuma il potere di adozione dell'annullamento d'ufficio e, in ogni caso, il termine «ragionevole» per la sua adozione decorre soltanto dal momento della scoperta, da parte dell'amministrazione, dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell'atto di ritiro; l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione risulta attenuato in*

ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati; la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, con la conseguenza per cui l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione può dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte" (così Cons. Stato, ad. plen., sentenza 17 ottobre 2017, n. 8, in *Foro it.*, 2018, III, 6, con nota di A. TRAVI, ed in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 67, con nota di TRIMARCHI, oggetto della News US in data 23 ottobre 2017, cui si rimanda per ogni opportuno approfondimento); II) ancora in tema di annullamento in autotutela in materia edilizia, cfr., Cons. Stato, sez. IV, sentenza 18 luglio 2018, n. 4374 (in *Foro it.*, 2018, III, 492, con nota di SPUNTARELLI), secondo cui *"In ossequio al principio generale di ordinaria irretroattività della legge, il termine di diciotto mesi per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio, introdotto, nell'art. 21-nonies l. 241/90, dall'art. 6 l. 7 agosto 2015 n. 124, non si applica ai provvedimenti di annullamento d'ufficio adottati prima dell'entrata in vigore di tale legge (28 agosto 2015)"* (fattispecie riguardante l'annullamento, in autotutela, di un titolo edilizio, per riscontrata violazione della distanza minima dal confine);

- p6) in argomento, da ultimo, cfr. anche Cons. Stato, sezione IV, sentenza 7 settembre 2018, n. 5277 (in *Foro it.*, 2019, III, 57, con nota di CORDOVA), secondo cui *"L'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio, successivamente valutato come illegittimo, è possibile anche ad una distanza temporale considerevole dal rilascio del titolo medesimo, ma deve essere adeguatamente motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale, tenuto anche conto degli interessi dei privati coinvolti"* (fattispecie relativa all'annullamento d'ufficio di due permessi di costruire, sopraggiunto sette anni dopo il rilascio dei titoli, in cui il Giudice d'appello è pervenuto alla conclusione dell'illegittimità di tale intervento in autotutela, anche perché, nella specie, *"il Comune non ha dedicato alcun passaggio motivazionale alla possibilità, non implausibile, di annullare soltanto parzialmente i titoli edilizi rilasciati al fine di contemperare le contrapposte esigenze recando il minore sacrificio possibile alla posizione giuridica del privato"*);
- q) sul rapporto tra d.P.R. n. 380 del 2001 e la legislazione edilizia previgente (anche con specifico riferimento all'art. 38): è stato affermato che *"a seguito dell'abrogazione dell'art. 11 della l. n. 47 del 1985, da parte dell'art. 136 del t.u. edilizio, la disciplina di riferimento è quella contenuta nell'art. 38 del t.u. edilizio. [...] Gli aspetti di natura sostanziale che differenziano l'istituto dalla sua versione preesistente consistono anzitutto*

*nella richiesta di una «motivata valutazione» con riguardo all'impossibilità della rimozione dei vizi procedimentali che hanno determinato l'annullamento del titolo edilizio e/o con riguardo all'impossibilità di eseguire la demolizione. In altri termini, la norma impone un onere motivazionale rafforzato in capo alla p.a. comunale, evidentemente in ragione della natura derogatoria del regime sanzionatorio in questione. Un secondo aspetto di novità risiede nell'assegnazione della competenza al dirigente del competente ufficio comunale, in luogo del sindaco [...]. L'ultima novità dell'istituto, rispetto alla versione precedente, risiede nella sua applicazione [...] anche all'ipotesi dei lavori eseguiti tramite S.C.I.A. presentata in alternativa al permesso di costruire ex art. 23 del t.u.” (A. SENATORE, *L'esecuzione delle sanzioni amministrative da illecito urbanistico-edilizio*, cit., 1278):*

- q1) T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. II, 29 novembre 2017, n. 783, secondo cui il d. P.R. n. 380 del 2001 *“costituisce un testo unico compilativo della disciplina previgente: è indubbio che, con particolare riferimento all'art. 31, detto testo unico ha dato luogo - almeno nel testo originario - ad una mera trasposizione dell'art. 7 della l. n. 47 del 1985”;*
- q2) T.a.r. per la Sicilia, sez. III, 13 febbraio 2015, n. 444, secondo cui *“sol se si legge l'art. 7 della l. n. 50 del 1999, si comprende come la natura e qualificazione dei testi unici misti - qual è il d.P.R. n. 380 del 2001 - abbiano voluto soddisfare, tra gli altri criteri e principi direttivi: a) la puntuale individuazione del testo vigente delle norme; b) l'esplicita indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; c) il coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo”* (cfr. in tal senso, Cons. Stato, Ad. gen., parere 29 marzo 2001, n. 3/01, in *Cons. Stato*, 2001, I, 2554);
- r) sull'annullamento in autotutela del titolo edilizio:
 - r1) Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2018, n. 5277, cit., secondo cui, tra l'altro: I) *“Ai fini dell'annullamento d'ufficio di un permesso di costruire, non deve essere trascurato il comportamento del privato, se improntato a canoni di lealtà e di chiarezza”;* II) *“Il termine decennale per l'esercizio del potere regionale di annullamento del permesso di costruire illegittimo non può essere invocato rispetto all'annullamento d'ufficio da parte del Comune”;* III) *“È illegittimo l'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio se il Comune non ha dedicato alcun passaggio motivazionale alla possibilità, non implausibile, di annullare soltanto parzialmente +i titoli edilizi rilasciati al fine di contemperare le contrapposte esigenze recando il minore sacrificio possibile alla posizione giuridica del privato”;* IV) *“L'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio, successivamente valutato come*

illegittimo, è possibile anche ad una distanza temporale considerevole dal rilascio del titolo medesimo, ma deve essere adeguatamente motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale, tenuto anche conto degli interessi dei privati coinvolti”; V) “I presupposti dell’esercizio del potere di annullamento d’ufficio dei titoli edilizi (nella specie, permesso di costruire) sono costituiti dall’originaria illegittimità del provvedimento, dall’interesse pubblico concreto ed attuale alla sua rimozione (diverso dal mero ripristino della legalità violata), tenuto conto anche delle posizioni giuridiche soggettive consolidate in capo ai destinatari; l’esercizio del potere di autotutela è dunque espressione di una rilevante discrezionalità che non esime, tuttavia, l’Amministrazione dal dare conto, sia pure sinteticamente, della sussistenza dei menzionati presupposti e l’ambito di motivazione esigibile è integrato dall’allegazione del vizio che inficia il titolo edilizio, dovendosi tenere conto, per il resto, del particolare atteggiarsi dell’interesse pubblico in materia di tutela del territorio e dei valori che su di esso insistono, che possono indubbiamente essere prevalenti, se spiegati, rispetto a quelli contrapposti dei privati, nonché dall’eventuale negligenza o malafede del privato che ha indotto in errore l’Amministrazione”; VI) “Anche i provvedimenti di annullamento in autotutela sono attratti all’alveo normativo dell’art. 21-nonies l. n. 241 del 1990 che, per effetto delle riforme introdotte dal legislatore (da ultimo, la legge n. 124 del 2015), ha riconfigurato il relativo potere attribuendo all’Amministrazione un coefficiente di discrezionalità che si esprime attraverso la valutazione dell’interesse pubblico in comparazione con l’affidamento del destinatario dell’atto. Pertanto, nel fare applicazione dei principi espressi anche dall’Adunanza plenaria (sentenza 17 ottobre 2017 n. 8), si rivela che i “presupposti dell’esercizio del potere di annullamento d’ufficio dei titoli edilizi sono costituiti dall’originaria illegittimità del provvedimento, dall’interesse pubblico concreto ed attuale alla sua rimozione (diverso dal mero ripristino della legalità violata), tenuto conto anche delle posizioni giuridiche soggettive consolidate in capo ai destinatari. L’esercizio del potere di autotutela è dunque espressione di una rilevante discrezionalità che non esime l’Amministrazione dal dare conto, sia pure sinteticamente, della sussistenza dei menzionati presupposti e l’ambito di motivazione esigibile è integrato dall’allegazione del vizio che inficia il titolo edilizio, dovendosi tenere conto, per il resto, del particolare atteggiarsi dell’interesse pubblico in materia di tutela del territorio e dei valori che su di esso insistono, che possono indubbiamente essere prevalenti, se spiegati, rispetto a quelli contrapposti dei privati, nonché dall’eventuale negligenza o malafede del privato che ha indotto in errore l’Amministrazione”;

s) sull'obbligo di intervento dell'amministrazione in caso di annullamento del titolo edilizio:

- s1) Cons. Stato, sez. IV, 15 giugno 2016, n. 2631, secondo cui *"L'annullamento giurisdizionale del permesso di costruire rende abusive le opere edilizie realizzate in base a quest'ultimo, di talché il Comune, stante l'efficacia conformativa di tal giudicato, ne deve dare esecuzione, adottando i provvedimenti consequenziali"*;
- s2) T.a.r. per il Piemonte, sez. II, 8 luglio 2014, n. 1171, secondo cui *"In sede di ottemperanza al giudicato l'Amministrazione è tenuta, pertanto, non solo a uniformarsi alle indicazioni rese dal giudice, e a determinarsi secondo i limiti imposti dalla rilevanza sostanziale della posizione soggettiva azionata e consolidata in sentenza, ma anche a prendere in esame la situazione controversa nella sua complessiva estensione, valutando non soltanto i profili oggetto della decisione del giudice, ma pure quelli comunque rilevanti per provvedere definitivamente sull'oggetto della pretesa, all'evidente scopo di evitare ogni possibile elusione del giudicato"*;
- s3) Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2014, n. 2398 (in *Foro amm.*, 2014, 1410), secondo cui *"L'annullamento giurisdizionale del permesso di costruire provoca la qualificazione di abusività delle opere edilizie realizzate in base ad esso, per cui il comune, stante l'efficacia conformativa, oltre che costitutiva e ripristinatoria, della sentenza del giudice amministrativo, è obbligato a dare esecuzione al giudicato, adottando i provvedimenti consequenziali; questi, peraltro, non devono necessariamente avere ad oggetto la demolizione delle opere realizzate: l'art. 38 d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380 prevede invece una gamma articolata di possibili soluzioni, della valutazione delle quali l'atto conclusivo del nuovo procedimento dovrà ovviamente dare conto"*;
- s4) Cons. Stato, sez. VI, 13 giugno 2011, n. 3571 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 2051), secondo cui *"L'annullamento giurisdizionale del permesso di costruire provoca la qualificazione di abusività delle opere edilizie realizzate in base ad esso, per cui il comune, stante l'efficacia conformativa della sentenza del giudice amministrativo, oltre che costitutiva e ripristinatoria, è obbligato a dare esecuzione al giudicato, adottando i provvedimenti consequenziali; tali provvedimenti non devono, peraltro, avere ad oggetto necessariamente la demolizione delle opere realizzate, prescindendo l'art. 38 d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380, in caso di annullamento del permesso di costruire, una nuova valutazione da parte del dirigente del competente ufficio comunale riguardo la possibilità di restituzione in pristino; qualora la demolizione non risulti possibile, il comune dovrà irrogare una sanzione pecuniaria, nei termini fissati dallo stesso art. 38; consegue l'inammissibilità del ricorso per ottemperanza proposto dopo e nonostante*

l'adozione dell'atto, ferma la giustiziabilità dello steso nell'ordinaria sede del giudizio di cognizione";

- s5) Cons. Stato, sez. V, 14 ottobre 1998, n. 1475 (in *Appalti urbanistica edilizia*, 1999, 694), secondo cui *"Prima di procedere alla demolizione di un edificio abusivo - ancorché disposta in esecuzione del giudicato d'annullamento della concessione edilizia -, occorre prima attendere l'esito del procedimento di sanatoria dell'immobile stesso, tenuto conto del carattere irreversibile di tale sanzione demolitoria";*
- s6) Cons., Stato, sez. V, 24 ottobre 1983, n. 493 (in *Cons. Stato*, 1983, I, 774), secondo cui *"ove una licenza edilizia sia stata annullata in sede giurisdizionale, l'ottemperanza al giudicato da parte dell'autorità comunale - che deve aver luogo indipendentemente da qualsiasi istanza di parte - non comporta necessariamente l'irrogazione della sanzione demolitoria, ben potendo il sindaco scegliere tra questa e l'applicazione della sanzione pecuniaria";*
- t) sugli abusi connotati da disvalore diverso: Corte cost., 9 gennaio 2019, n. 2 (in *Foro it.*, 2019, I, 755 oggetto della News US in data 18 gennaio 2019) secondo cui *"È dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. - l'art. 22, comma 2, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008. La disposizione censurata dal TAR Lazio - ragguagliando al valore venale dell'abuso la misura della somma da pagare, a titolo di oblazione, nella procedura di accertamento di conformità degli interventi edilizi eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in difformità da esso - assoggetta chi intenda sanare tale forma di abuso al medesimo onere pecuniario previsto, dall'art. 20 della citata legge regionale, per la sanatoria degli interventi edilizi eseguiti in base a titolo abilitativo successivamente annullato, con l'irragionevole conseguenza di parificare, sul piano dei costi, abusi connotati da disvalore diverso, atteso che nell'ipotesi prevista dalla norma censurata trattasi di interventi conformi alla normativa urbanistico-edilizia vigente e pregressa, regolarizzabili sotto l'aspetto formale mediante il relativo accertamento di conformità, mentre in quella prevista dall'art. 20 trattasi di interventi edilizi sostanzialmente illegittimi, per i quali sarebbe necessario il ricorso all'ordinario iter repressivo con la demolizione del manufatto, cui l'amministrazione decide invece di soprassedere per ragioni di materiale impossibilità";*
- u) sulla stima dell'Agenzia del territorio (oggi Agenzia delle entrate) prevista dall'art 38 d. P.R. n. 380 del 2001: T.a.r. per la Liguria, sez. I, 2 novembre 2011, n. 1506 secondo cui: I) *"nel procedimento disegnato dall'art. 38 del D.P.R. n. 380/2001, la stima dell'Agenzia costituisce una fase infraprocedimentale, in relazione alla quale non è richiesta una ulteriore (ed ultronea) comunicazione di avvio del procedimento";* II) l'Agenzia del territorio effettua la stima *"nell'esercizio di discrezionalità tecnica"* e le relative valutazioni sono sindacabili dal giudice amministrativo soltanto *"sotto il profilo della loro logicità e ragionevolezza, nonché della congruità dell'istruttoria";*

- v) sulla nozione di *“impossibilità di ripristino”*: Cons. Stato, sez. II, 23 settembre 2019, n. 6284, secondo cui esso è inteso *“in senso più ampio non solo riferito alla oggettiva impossibilità materiale «tecnica», ma riferito alla comparazione dell’interesse pubblico al recupero della situazione di legalità violata e accertata giudizialmente con il rispetto delle posizioni giuridiche soggettive del privato incolpevole, che aveva confidato nell’esercizio legittimo del potere amministrativo”* (cfr. in tal senso, altresì, Cons. Stato Sez. VI, 28 novembre 2018, n. 6753, in *Merito*, 2019, 2, 87; sez. VI 9 aprile 2018 n. 2155, in *Foro amm.*, 2018, 639, che fa riferimento anche alla posizione di eventuali terzi acquirenti di buona fede);
- w) sul rapporto tra la *“sanatoria”* ex art. 38 d.P.R. n. 380 del 2001 e l’accertamento di conformità ex art. 36 del medesimo d.P.R.:
- w1) Cons. Stato, sez. VI, 10 maggio 2017, n. 2160 (in *Foro it.*, 2017, 1067), secondo cui, una volta identificato nella tutela del legittimo affidamento l’elemento normativo che differenzia sensibilmente la posizione di colui che abbia realizzato in buona fede l’opera abusiva sulla base di titolo annullato rispetto a quanti abbiano realizzato opere parimenti abusive senza alcun titolo, ne consegue che l’art. 38 d.p.r. 380 del 2001 può trovare applicazione solo in presenza di manufatti realizzati conformemente al titolo edilizio assentito e che diventino abusivi solo a seguito del sopravvenuto annullamento di quest’ultimo; per le ipotesi di abusi formali realizzati in assenza *ab initio* di valido titolo abilitativo, trova infatti applicazione il diverso istituto dell’accertamento di conformità, subordinato al riscontro delle stringenti condizioni di cui all’art. 36 stesso d.p.r.;
- w2) T.a.r. per la Puglia, sez. st. Lecce, sez. III, 2 luglio 2010, n. 1645, secondo cui *“l’art. 38 disciplina una forma di sanatoria nella quale la conformità delle opere che, per effetto dell’annullamento del titolo edilizio, sono divenute abusive viene a sussistere nei confronti della strumentazione urbanistica esistente nel momento del rilascio del titolo abilitativo; questo a differenza di quanto avviene per la sanatoria di cui all’art. 36, che presuppone la conformità delle opere alla strumentazione urbanistica esistente alla data di realizzazione delle opere stesse e alla data di richiesta della sanatoria”*;
- x) sulla nozione e limiti della regola della c.d. *“doppia conformità”*:
- x1) tra le tante, Corte cost., 8 novembre 2017, n. 232 (in *Giur. cost.*, 2017, 2340, connota di SAITTA), secondo cui *“In materia di abusi edilizi, va affermata l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, 1° e 3° comma, l.reg. Sicilia n. 16 del 2016, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono che «il responsabile dell’abuso, o l’attuale proprietario dell’immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l’intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al*

momento della presentazione della domanda» (1° comma), e non anche a quella vigente al momento della realizzazione dell'intervento; e nella parte in cui si pone «un meccanismo di silenzio-assenso che discende dal mero decorso del termine di novanta giorni» (3° comma) dalla presentazione della istanza al fine del rilascio del permesso in sanatoria”;

- x2) Cons. giust. amm. sic., sez. riun., parere 28 settembre 2017, n. 808, secondo cui *“Il principio della doppia conformità urbanistico- edilizia non può essere esteso alle violazioni paesaggistiche”;*
- x3) T.a.r. per la Campania, sez. VIII, 28 ottobre 2016, n. 5010 (in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 1080), secondo cui secondo cui, ai fini del rilascio del permesso di costruire in sanatoria ex art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001, è necessaria la sussistenza della c.d. doppia conformità, non rilevandosi sufficiente la sola conformità delle opere alla strumentazione urbanistica vigente all'epoca di proposizione dell'istanza di accertamento;
- x4) Cons. giust. amm. sic., sez. riun., parere 3 settembre 2014, n. 899, secondo cui *“il requisito della doppia conformità costituisce principio consolidato in giurisprudenza e pertanto dall’art. 13 della L. 28 febbraio 1985, n. 47, non è ricavabile alcun diritto ad ottenere la concessione in sanatoria di opere che, realizzate senza concessione o in difformità dalla concessione, siano conformi alla normativa urbanistica vigente al momento in cui l’Autorità Comunale provvede sulla domanda di sanatoria”* (cfr., in tal senso, Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 2013, n. 3220, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 1652). *“Tale orientamento ha, dunque superato quello definito «sanatoria giurisprudenziale» che ha ammesso la sanatoria edilizia a seguito di conformità sopraggiunta dell’intervento al momento della proposizione della nuova istanza [...]. Ciò nella considerazione che il nostro ordinamento è caratterizzato dal principio di legalità dell’azione amministrativa e dal carattere tipico dei poteri esercitati dall’Amministrazione, che non possono essere surrogati dal giudice, pena la violazione del principio di separazione dei poteri e pena l’invasione nelle sfere di attribuzioni riservate all’Amministrazione”;*
- y) sui limiti alla demolizione e corrispondente irrogazione della sanzione pecuniaria ex art. 34 d. P.R. n. 380 del 2001:
 - y1) T.a.r. per la Calabria, sez. II, 26 giugno 2019, n. 1305 (in *Foro it.*, 2019, III, 619, con nota di ALBE’) secondo cui *“la possibilità di sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria dev’essere valutata nella fase esecutiva del procedimento, successiva ed autonoma rispetto all’ordine di demolizione”;*
 - y2) Cons. stato, sez. IV, 31 agosto 2018, n. 5128, secondo cui *“La possibilità di sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria deve essere valutata dall’Amministrazione competente nella fase esecutiva del procedimento, successiva*

ed autonoma rispetto all'ordine di demolizione: il dato testuale della legge è univoco ed insuperabile, in coerenza col principio per il quale, accertato l'abuso, l'ordine di demolizione va senz'altro emesso [...]. Inoltre l'art. 34 [...] disciplina gli interventi alle opere realizzate in parziale difformità dal permesso di costruire, prevedendo al secondo comma che «quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione»; la norma presuppone che vengano in rilievo gli stessi lavori edilizi posti in essere a seguito del rilascio del titolo e in parziale difformità da esso e non è quindi applicabile alle opere realizzate senza titolo per ampliare un manufatto preesistente;

- y3) *Cons. giust. amm. sic., sez. riun., parere 14 dicembre 2017, n. 1007, secondo cui "Il giudizio, di natura discrezionale, circa la rilevanza dell'abuso e la possibilità di sostituire la demolizione con la sanzione pecuniaria (disciplinato dagli artt. 33, comma 2 e 34, comma 2 del d.P.R. n. 380/2001) può, invero, essere effettuato soltanto in un secondo momento, cioè allorquando il soggetto privato non abbia ottemperato spontaneamente all'ordine di demolizione e l'organo competente abbia emanato l'ordine (questa volta non indirizzato all'autore dell'abuso, ma agli uffici e relativi dipendenti dell'Amministrazione competenti e/o preposti in materia di sanzioni edilizie) di esecuzione in danno delle opere realizzate in assenza o in totale difformità dal permesso di costruire ovvero delle opere edili costruite in parziale difformità dallo stesso; pertanto, soltanto nella predetta seconda fase non può ritenersi legittima l'ingiunzione a demolire che sia sprovvista di qualsiasi valutazione in ordine all'entità degli abusi commessi e alla possibile sostituzione della demolizione con la sanzione pecuniaria";*
- y4) *Cons. Stato, sez. V, 20 marzo 2007, n. 1325 (in Foro it., 2008, III, 185) secondo cui "l'autorità comunale ha giustificato la sanzione pecuniaria con la costosità della demolizione; ma l'irrogazione della sanzione pecuniaria in luogo della demolizione è consentita dalla legge solo quando la demolizione sia impossibile, s'intende tecnicamente, e non quando sia costosa. Inoltre la motivazione è illogica, sia perché essa vanifica la sanzione della demolizione prevista dalla legge (tutte le demolizioni essendo costose), sia perché la demolizione è a spese del contravventore e non già del comune. Infine quella motivazione pone sullo stesso piano i due interessi, tra loro incomparabili, di evitare al comune l'anticipazione delle spese di demolizione e di proteggere il territorio comunale dall'abusivismo e da scempi come quello documentato dalle fotografie prodotte dalla resistente; le quali fanno anche ritenere che la costosità dell'intervento, non quantificata nella motivazione del provvedimento, sia stata alquanto sopravvalutata";*

z) sulla convertibilità del rito dell'ottemperanza nel rito ordinario: Cons. Stato, Ad. plen., 15 gennaio 2013, n. 2 (in *Corriere merito*, 2013, 464 con nota di MADDALENA; *Urbanistica e appalti*, 2013, 952, con nota di FIGORILLI; *Riv. neldiritto*, 2013, 752, con nota di GALATI), secondo cui "Nei confronti di atti amministrativi adottati in seguito a una sentenza di annullamento, è consentito proporre in un unico ricorso, diretto al giudice dell'ottemperanza, domande tipologicamente distinte, le une proprie di un giudizio di cognizione e le altre di un giudizio di ottemperanza" (la sentenza precisa che il giudice dell'ottemperanza, se respinge le domande di nullità o inefficacia degli atti, ove il ricorso sia stato proposto nel rispetto dei termini per l'azione di annullamento, dispone la conversione dell'azione per la riassunzione del giudizio avanti al giudice competente per la cognizione);

aa) in dottrina:

aa1) sugli effetti dell'annullamento del provvedimento amministrativo: B. MAMELI, *L'istituto dell'annullamento tra procedimento e processo alla luce delle recenti novità normative*, Torino, 2017, 109 ss.;

aa2) sul potere di annullamento dei titoli edilizi da parte della Regione: P. GOLINELLI, *Riflessioni sul potere di annullamento degli atti comunali in materia urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 1994, II, 105; P. MARZARO GAMBÀ, *Il potere regionale di annullamento dei provvedimenti comunali in materia urbanistico-edilizia: profili sistematici ed esegetici*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1999, 513; dopo il d. P.R. n. 380 del 2001: C. SILVESTRO, *Il potere regionale di annullamento del permesso di costruire nel testo unico edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, 2003, 873; G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, 533 ss.; R. MICALIZZI, *Le sanzioni conseguenti all'annullamento del titolo edilizio, tra interpretazione letterale e principi generali*, in *Urbanistica e appalti*, 2013, 6, 719; P.L. PORTALURI, *Commento all'art. 39*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, 2015, 925 ss.;

aa3) sui caratteri e finalità delle sanzioni amministrative edilizie: F. DE SANTIS, A. MANDARANO, V. POLI, *Commento agli artt. 31-35 del d. P.R. n. 380 del 2001*, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO (a cura di), *L'attività edilizia nel testo unico*, Milano, 2006, 425 ss.