



**News n. 111 del 19 settembre 2023
a cura dell'Ufficio del massimario**

La seconda Sezione del Consiglio di Stato deferisce all'Adunanza plenaria, ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a., il dubbio interpretativo sulla quantificazione della sanzione pecuniaria applicata ai sensi dell'art. 33, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Consiglio di Stato, sezione II, ordinanza 13 luglio 2023, n. 6865 – Pres. Saltelli, Est. De Carlo.

Edilizia e urbanistica – Abuso edilizio – Fiscalizzazione – Quantificazione – Criteri – Deferimento all'Adunanza plenaria.

Vanno sottoposti all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato i seguenti quesiti:

- se con l'espressione "data di esecuzione dell'abuso", di cui all'art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 debba intendersi il momento di completamento dell'abuso ovvero in cui l'abuso è stato accertato dai competenti uffici pubblici ovvero sia stato denunciato dall'interessato a mezzo della richiesta di un condono o ancora quello di irrogazione della sanzione pecuniaria o demolitoria, intendendosi cioè l'espressione come momento di cessazione dell'abuso;

- se, in mancanza dei decreti ministeriali di determinazione del costo di produzione per la realizzazione degli immobili ex art. 22 della legge 27 luglio 1978, n. 392, ai fini della determinazione della giusta sanzione pecuniaria ex art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 possa procedersi all'attualizzazione, secondo gli indici ISTAT, al momento di irrogazione della sanzione pecuniaria dei valori risultanti dagli ultimi decreti ministeriali (30 gennaio 1997 e 18 dicembre 1998) ovvero se ancora l'attualizzazione possa essere quanto meno limitata al momento della scoperta dell'abuso o della sua denuncia (istanza di condono).(1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, la seconda Sezione del Consiglio di Stato deferisce all'Adunanza plenaria, ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a., un duplice quesito sull'interpretazione del sistema di quantificazione della sanzione amministrativa pecuniaria conseguente alla riconosciuta sussistenza dei presupposti della fiscalizzazione dell'abuso

edilizio relativo a fabbricati destinati ad uso abitativo di cui all'art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, e, segnatamente:

- a) con riferimento all'*aestimatio* della sanzione amministrativa pecuniaria – pari al doppio dell'aumento del valore dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere abusive, determinato con riferimento alla data di ultimazione dei lavori – e all'eventuale *taxatio*, parametrata all'ultimo costo di produzione fissato con decreto ministeriale, aggiornato, sulla base del relativo indice ISTAT, alla "data di esecuzione dell'abuso", espressione suscettibile di quattro possibili alternative ermeneutiche potendosi riferire al momento: *i*) di completamento e ultimazione dei lavori abusivi; *ii*) dell'accertamento dell'abuso da parte della P.A.; *iii*) della (auto)denuncia da parte dell'interessato; *iv*) dell'irrogazione della sanzione pecuniaria e demolitoria;
- b) della possibilità di operare l'anzidetta *taxatio* rivalutando gli ultimi decreti ministeriali adottati (30 gennaio 1997 e 18 dicembre 1998) fino al momento di irrogazione della sanzione pecuniaria ovvero quantomeno fino al momento della scoperta dell'abuso o della sua denuncia (istanza di condono).

II. – La controversia sulla quale si innestano i suesposti dubbi interpretativi – per quanto necessario all'ordinata esposizione delle argomentazioni spese dall'ordinanza – può così riassumersi:

- c) nel giudizio di primo grado avente ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di fiscalizzazione dell'abuso adottato a seguito dell'accertata impossibilità materiale del ripristino dello *status quo ante* senza pregiudizio della parte regolarmente assentita di un fabbricato destinato ad abitazione:
 - c1) il comune – in applicazione dell'art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 secondo cui, in tali casi, la sanzione amministrativa pecuniaria irrogata è "*pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere, determinato, con riferimento alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dalla legge 27 luglio 1978, n. 392 e con riferimento all'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale, aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso, sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione*" – ha proceduto: *i*) a determinare il costo unitario di produzione; *ii*) a moltiplicarlo per la superficie convenzionale del fabbricato computata ai sensi dell'art. 12 della l. n. 392 del 1978; *iii*) ad attualizzarlo dal 1993 (anno di realizzazione dell'abuso) al 2020 (anno di determinazione della sanzione) mediante applicazione del relativo indice ISTAT; *iv*) a raddoppiare tale somma;
 - c2) la parte ricorrente non ha contestato né la fissazione della superficie convenzionale né il valore del costo unitario di produzione determinata dal Comune, ma ha lamentato l'illegittimità dell'attualizzazione del costo di produzione da determinarsi – a suo dire – con esclusivo riferimento al momento di realizzazione dell'abuso;
 - c3) il T.a.r. adito ha respinto il ricorso evidenziando come la disposizione di legge di cui all'art. 33, comma, 2 del d.P.R. n. 380 del 2001:

- sia chiara nella scelta di rapportare l'entità della sanzione al doppio dell'aumento di valore dell'immobile determinato alla data di ultimazione dei lavori in base ai criteri della l. n. 392 del 1978;
- sia invece nebulosa nella parte in cui fa riferimento "all'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale" sia soprattutto alla necessità dell'aggiornamento "alla data di esecuzione dell'abuso", sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione;

c4) con riferimento a quest'ultima questione, il T.a.r. ha osservato come:

- non sia possibile sostenere la tesi della parte ricorrente secondo cui la "data di esecuzione" deve coincidere puramente e semplicemente con quella di "ultimazione dei lavori", giacché, in tal modo, non avrebbe alcun senso il riferimento all'aggiornamento secondo l'indice ISTAT;

- per evitare di incorrere in una interpretazione sostanzialmente abrogante di parte del comma 2 dell'art. 33, è necessario ritenere che la "data di esecuzione dell'abuso", cui è riferito l'aggiornamento, non sia quella della mera ultimazione dei lavori, bensì quella in cui l'abuso viene per così dire fiscalizzato, essendo l'abuso edilizio un illecito permanente, che resta in "esecuzione" finché, come nel caso di specie, non viene determinata la sanzione pecuniaria sostitutiva di quella demolitoria nei confronti del responsabile;

- una simile interpretazione, oltre a consentire l'applicazione dell'aggiornamento ISTAT preteso dalla norma di legge, appare corretta anche da un punto di vista sistematico, ponendosi in armonia con la complessiva legislazione che consente la c.d. fiscalizzazione dell'abuso, in caso di impossibilità della riduzione in pristino, giacché: *i)* nell'ulteriore ipotesi dell'art. 34 del d.P.R. n. 380 del 2001, relativo agli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, qualora la demolizione non possa avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, l'ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione stabilito secondo la l. n. 392 del 1978 e la giurisprudenza amministrativa è concorde nel ritenere che la fiscalizzazione degli abusi edilizi deve tenere conto dei valori vigenti al momento di presentazione della relativa domanda, per evitare che l'autore dell'abuso possa lucrare sul tempo intercorrente fra la conclusione dei lavori – cui fa seguito il godimento dell'immobile abusivo – e la determinazione della sanzione, considerato sempre che l'illecito edilizio ha carattere permanente, per cui continua nel tempo fino al ripristino della situazione originaria oppure sino al verificarsi degli altri casi di cessazione espressamente previsti dall'ordinamento (cfr. T.a.r. per il Piemonte, sez. II, 2019, n. 44, T.a.r. per la Lombardia, Milano, sez. II, 27 febbraio 2018, n. 568); *ii)* le condotte sanzionate dal succitato art. 34 del d.P.R. n. 380 del 2001 – difformità parziale dal titolo edilizio – appaiono oggettivamente meno gravi di quelle dell'art. 33 del d.P.R. n. 380 del 2001 – difformità totale o assenza di titolo – per cui sarebbe paradossale che la sanzione pecuniaria per quest'ultimo caso fosse più lieve di quella invece prevista per il primo; *iii)* l'art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 per i casi di abusi su immobili ad uso diverso da quello abitativo prevede

una sanzione pari al doppio dell'aumento del valore venale, determinato dall'Agenzia del territorio e non si tratta certo del valore venale al momento di completamento dei lavori bensì di quello al momento della domanda di fiscalizzazione, onde evitare che il responsabile tragga un vantaggio ingiustificato dal decorso del tempo, durante il quale ha comunque goduto del bene ancorché abusivo;

- l'art. 33, comma 2, del vigente t.u. edilizia ricalca la disposizione dell'abrogato art. 9 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, la quale però non conteneva alcun riferimento all'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale ed aggiornato sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione, sicché l'inserimento nel testo dell'art. 33, comma, 2 del d.P.R. n. 380 del 2001 di tale meccanismo di adeguamento si spiegherebbe con l'abrogazione – ad opera della l. n. 431 del 1998 – dell'art. 22 della legge n. 392 del 1978 l. n. 392 che prevedeva *quoad effectum* l'adozione annuale di decreti ministeriali recanti il costo base di produzione al metro quadrato così garantendo l'adeguamento periodico, con conseguenti effetti automatici nella fissazione della sanzione secondo il citato art. 9 della l. n. 47 del 1985;

d) l'ordinanza in rassegna nel rimettere le questioni all'Adunanza plenaria, richiama le motivazioni spese dal giudice di primo grado, articolando le seguenti e ulteriori argomentazioni:

d1) la misura reale della rimozione o della demolizione costituisce la conseguenza tipica e primaria dell'abuso edilizio rispetto alle altre che costituiscono, invece, deroghe alla prescrizioni generali, il che vale anche per la c.d. fiscalizzazione dell'abuso edilizio che rappresenta una sanzione derogatoria rispetto a quella primaria (della rimozione o della demolizione dell'abuso), ammessa eccezionalmente (nella fase esecutiva della sanzione ripristinatoria) quando emergano obiettive difficoltà tecniche di esecuzione (*ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 8 gennaio 2023, n. 2423; 28 marzo 2022, n. 2273; 10 gennaio 2020, n. 254; sez. II, 27 novembre 2019, n. 8100);

d2) il legislatore ha pertanto inteso salvaguardare lo *status* esistente al momento dell'esecuzione della rimozione o della demolizione quando il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile (per il pregiudizio che detto ripristino potrebbe comportare a quanto legittimamente edificato), senza che ciò costituisca un'abdicazione del potere sanzionatorio, trasformando piuttosto la misura reale in misura pecuniaria ed assegnando a quest'ultima la stessa identica sanzione risarcitoria della collettività, offesa dall'abuso edilizio;

d3) la disposizione del citato art. 33, comma 2, del d.P.R. 380 del 2001 individua – a tal fine – un duplice riferimento temporale:

- il primo costituito dalla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri della legge 27 luglio 1978, n. 392 (riguardante il momento dell'intervento edilizio di ristrutturazione in assenza di permesso di costruire o in totale difformità da esso);

- il secondo rappresentato dall'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale, aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso dell'indice ISTAT del costo di costruzione;
- d4) l'utilizzo della combinazione dei predetti criteri e parametri, non è di immediata soluzione poiché:
- con riferimento al primo profilo deve rilevarsi l'intervenuta l'abrogazione dell'art. 22 della legge 27 luglio 1978, n. 392 ad opera dell'art. 14 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, sicché l'ultimo decreto adottato su tale base normativa è quello del 18 dicembre 1998;
 - con riferimento al secondo profilo, l'equivocità dell'espressione "momento dell'esecuzione dell'abuso" la cui applicazione letterale la farebbe coincidere - mancando gli ulteriori decreti ministeriali de qua - con la data dell'ultimazione dei lavori abusivi o tutt'al più alla data dell'ultimo aggiornamento (d.m. del 18 dicembre 1998);
 - appare intuitivo che l'accoglimento di una simile tesi determinerebbe un *vulnus* significativo alla *ratio* e alla finalità perseguite dalla disposizione del citato art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001: la sanzione pecuniaria così determinata assicurerebbe un ulteriore ingiustificabile vantaggio al titolare del fabbricato abusivo, non garantendo né l'effettività della pretesa punitiva, né il giusto risarcimento alla comunità danneggiata dall'abuso;
- d5) l'assenza di consolidati e pertinenti orientamenti in materia che impongono di rimettere le predette questioni all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a., registrandosi:
- con riferimento all'applicazione dell'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, un contrasto interpretativo sulla necessità di attualizzare il valore al momento dell'esecuzione dell'abuso, giacché: *i*) per parte della giurisprudenza il richiamo ivi contenuto alla normativa contenuta nella l. n. 392 del 1978 ha natura di rinvio materiale essendo riferita ad una specifica metodologia di calcolo di produzione degli immobili, al di là ed indipendentemente dalla sua attuale vigenza, così escludendo la necessità dell'attualizzazione di quel valore al momento dell'esecuzione dell'abuso, a differenza di quanto stabilito espressamente dalla previsione dell'art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 (Cons. Stato, sez. VI, 10 giugno 2021, n. 4463); *ii*) per altro indirizzo, invece, occorre porre in rilievo che il regime sanzionatorio applicabile agli abusi edilizi, in ragione della loro natura di illecito permanente, è quello vigente al momento dell'applicazione della sanzione e non quello vigente all'epoca della consumazione dell'abuso, in quanto la sanzione pecuniaria irrogata trae fondamento solo dall'attuale constatazione dell'inattuabilità materiale dell'ordine demolitorio, così da svolgere una funzione sostitutiva che impedisce possa assumere rilievo il tempo di commissione dell'abuso altrimenti irrilevante, ove si fosse dato corso al potere repressivo-demolitorio (Cons. Stato, sez. VI, 12 aprile 2023, n. 3671);
 - con riferimento all'ipotesi di cui all'art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, per un fabbricato destinato ad uso diverso da quello abitativo, un precedente giurisprudenziale che - pur attribuendo alla sanzione

pecuniaria sostitutiva di quella reale ha la finalità di far restituire al trasgressore «...per equivalente in danaro alla collettività rappresentata dal Comune, l'intera indebita utilità realizzata» così presupponendo che si debba, per tale motivo, tenere conto del valore dell'opera al momento in cui la sanzione è applicata (Cons. Stato, sez. VI, 5 agosto 2019, n. 5567) – valorizza proprio il dato letterale della disposizione affermando che ciò varrebbe solo per gli immobili con destinazione diversa dalla quella abitativa, giacché «...la norma della prima parte del comma 1 citato, che per gli immobili abilitativi cristallizza il valore al momento in cui i lavori sono ultimati, va interpretata come deroga, non suscettibile di estensione»;

III. – Per completezza, si segnala quanto segue:

- e) con riferimento al sistema repressivo previsto dal d.P.R. n. 380 del 2001:
- e1) sulla generale natura ripristinatoria e riparatoria di tutte le misure amministrative irrogate nella materia urbanistico-edilizia – sia implicanti la demolizione del manufatto abusivo sia l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria – poiché volte ad eliminare la situazione di oggettivo squilibrio nell'assetto del territorio ingenerata dall'attività edilizia non assentita v. IAIONE, STELLA RICHTER, *Art. 33, in Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2015, 581 ss.;
 - e2) sulla natura afflittiva e punitiva delle sanzioni amministrative pecuniarie e l'assenza di una strutturale alternatività con le misure ripristinatorie implicanti la demolizione e il ripristino dello *status quo* (L. MAZZAROLLI, *Sul regime delle sanzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia: dalla l. n. 1150/1942 alla l. n. 47/1985*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1985, 429);
 - e3) per un'ampia riflessione sulla natura e sulla funzione delle sanzioni amministrative previste nel t.u. edilizia: v. F. BENVENUTI, *Le sanzioni amministrative come mezzo dell'azione amministrativa*, in AA.VV., *Le sanzioni amministrative, Atti del XXVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1982, 43; A. DE ROBERTO, *Le sanzioni urbanistiche*, Milano, 1987, 79; E. BUOSO, *I poteri di vigilanza e sanzionatori (artt. 27 ss. TUED)*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2014, 791 ss.; P. TANDA, *Le conseguenze della natura giuridica di sanzione amministrativa dell'ordine di demolizione di cui all'art. 31, comma 9, t.u.e.*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, n. 307; LUNARDELLI, *Sanzioni e misure ripristinatorie: una rivalutazione del pensiero di Feliciano Benvenuti*, in *Riv. giur. edilizia*, 2021, 173 che opera un'ampia ricostruzione del sistema sanzionatorio nella teoria generale del diritto e che qualifica le sanzioni amministrative come espressione dell'esercizio di poteri di amministrazione attiva;
 - e4) sulle problematiche connesse alla fiscalizzazione dell'abuso: v. FABRI, TARASCHI, *La c.d. fiscalizzazione dell'abuso edilizio: alcune questioni aperte*, in *Dir. processo amm.*, 2022, 3; AMANTE, *L'iper-statalizzazione della materia edilizia: la Corte costituzionale enuclea ulteriori principi*, in *Urb. app.*, 2023, 41;
 - e5) sulla natura afflittiva – con la previsione di un limite edittale – e non ripristinatoria della sanzione prevista dall'art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n.

- 380 del 2001 con conseguente applicazione del regime previsto per le sanzioni pecuniarie dalla l. 24 novembre 1981, n. 689: Cons. Stato, sez. VI, 9 agosto 2022 n. 7023, richiamata da Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 19 aprile 2023, n. 3974 (oggetto della News UM n. 72 del 30 maggio 2023);
- e6) sull'utilizzo improprio e a-tecnico del termine oblazione previsto dall'art. 36, comma 2, t.u. edilizia: v. Corte cost., 9 gennaio 2019, n. 2, in *Foro it.*, 2019, 755, in *Giur. cost.*, 2019, 2, con nota di ZAMPETTI, «*Governo del territorio*» e riserva di competenza statale in materia penale in una pronuncia di incostituzionalità per irragionevolezza, nonché oggetto della News US n. 13 del 18 gennaio 2019) secondo cui tale misura deve essere qualificabile come un adempimento del procedimento amministrativo, «*che assolve ad una funzione in parte ripristinatoria (laddove consente all'amministrazione di ottenere ora per allora l'importo corrispondente agli oneri concessori) ed in parte sanzionatoria (laddove si compone anche di una somma ulteriore rispetto a quanto originariamente dovuto)*» dovendosi altresì osservare che l'esistenza di costi differenziati tra le due forme di sanatoria dell'abuso agli artt. 36 e 38 t.u. edilizia si giustificano in ragione dell'evidente minor disvalore della condotta di chi abbia realizzato un intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia;
- e7) sulla natura speciale della fiscalizzazione prevista dall'art. 38 del t.u. edilizia per le ipotesi di opere realizzate sulla base di un titolo edilizio successivamente annullato (c.d. "abusività sopravvenuta" quale istituto di deroga eccezionale all'ordinario rimedio demolitorio previsto in via generale dal sistema: i) in giurisprudenza v. Cons. Stato, Ad. plen., 7 settembre 2020, n. 17 (in *Foro it.*, 2021, III, 33, con nota di E. TRAVI, in *Giur. it.*, 2021, 4, con nota di A. GIUSTI, *La fiscalizzazione dell'abuso edilizio fra esigenze punitive e di ripristino dell'equilibrio urbanistico*; in *Urb. app.*, 2021, 72, con nota di A. LICCI MARINI, *L'Adunanza plenaria fissa i limiti operativi dell'art. 38 T.U.E. nonché oggetto della News US n. 107 del 28 settembre 2020*); ii) in dottrina: G. POLI, *La c.d. fiscalizzazione dell'abuso edilizio nell'art. 38 t.u.e.*, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, C. SILVANO, *La "fiscalizzazione dell'abuso" alla luce dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato: un istituto destinato a scomparire?*, in *Riv. giur. edilizia*, 2021, 1251B; M.A. SANDULLI, *Edilizia*, in *Riv. giur. edilizia*, 2022, 171;
- e8) sull'impossibilità oggettiva di procedere alla demolizione – limitata al profilo statico e non funzionale – quale presupposto per applicare le sanzioni amministrative pecuniarie alternative di cui agli artt. 33 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001: v. Cons. Stato, sez. VI, 23 novembre 2018, n. 6658, secondo cui è irrilevante l'eccessiva onerosità dell'intervento che «*rischierebbe di trasformare l'istituto in esame in una sorta di condono mascherato*» (Cons. Stato, sez. VI, 22 ottobre 2015, n. 4843);
- e9) sui criteri da applicare per procedere alla fiscalizzazione ex art. 34 del d.P.R. n. 380 del 2001: v. Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8170;
- e10) con riferimento al riparto dell'onere della prova in ordine alla sussistenza dei presupposti di fiscalizzazione ex artt. 33 e 34, del d.P.R. n. 380 del 2001 (T.a.r. per la Sicilia, sez. II, 26 febbraio 2020, n. 439);

- e11) con riferimento all'inapplicabilità della procedura di fiscalizzazione ex artt. 33 e 24 del d.P.R. n. 380 del 2001 con riguardo ad abusi edilizi in zone sottoposte a vincolo (Cass. pen., sez. III, 18 novembre 2019, n. 1443);
- e12) sull'impossibilità di configurare la fiscalizzazione dell'abuso come una forma di sanatoria – non potendosi autorizzare per tale via il completamento delle opere – contemperando semplicemente l'esigenza di ristabilire lo *status quo ante* con quella di salvaguardare la sicurezza pubblica e privata (Cons. Stato, sez. VI, 12 aprile 2023, n. 3671; Cass. pen., sez. III, 11 maggio 2018, n. 28747);
- e13) sulla natura di sub-procedimento afferente alla fase esecutiva della fiscalizzazione dell'abuso e sulla sua irrilevanza nel giudizio di legittimità dell'ordinanza di demolizione (Cons. Stato, sez. VI, 22 maggio 2023, n. 5038);
- f) sull'evoluzione normativa della fiscalizzazione degli abusi:
- f1) l'art. 13 della l. 6 agosto 1967, n. 765 che – sostituendo l'art. 41 della l. 17 agosto 1942, n. 1150 – disciplinava unitariamente le previsioni oggi contemplate agli artt. 33, 34, 36 e 38 del d.P.R. n. 380 del 2001 prevedendo che *“Qualora non sia possibile procedere alla restituzione in pristino ovvero alla demolizione delle opere eseguite senza la licenza di costruzione o in contrasto con questa, si applica in via amministrativa una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'Ufficio tecnico erariale. La disposizione di cui al precedente comma trova applicazione anche nel caso di annullamento della licenza. I proventi delle sanzioni pecuniarie previste dal presente articolo sono riscossi dal Comune e destinati al finanziamento delle opere di urbanizzazione, ovvero dallo Stato, rispettivamente nelle ipotesi di cui al secondo e terzo comma”*
- f2) l'art. 15 della l. 28 gennaio 1977, n. 10 che: i) con riferimento alla fattispecie oggi riconducibile all'art. 38 del t.u. edilizia prevedeva che *“In caso di annullamento della concessione, qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la riduzione in pristino, il sindaco applica una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'ufficio tecnico erariale. La valutazione dell'ufficio tecnico è notificata alla parte dal comune e diviene definitiva decorsi i termini di impugnativa.”*; ii) con riferimento ad una fattispecie assimilabile all'ipotesi oggi prevista dall'art. 34 del t.u. edilizia prevedeva che *“Le opere realizzate in parziale difformità dalla concessione debbono essere demolite a spese del concessionario. Nel caso in cui le opere difformi non possono essere rimosse senza pregiudizio della parte conforme, il sindaco applica una sanzione pari al doppio del valore della parte dell'opera realizzata in difformità dalla concessione.”*;
- f3) l'art. 9 della l. n. 47 del 1985 – sostanzialmente trasfuso nell'art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 – stabiliva che *“Qualora, sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, il sindaco irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere, determinato, con riferimento alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dalla*

legge 27 luglio 1978, n. 392, con la esclusione, per i comuni non tenuti all'applicazione della legge medesima, del parametro relativo all'ubicazione e con l'equiparazione alla categoria A/1 delle categorie non comprese nell'articolo 16 della medesima legge. Per gli edifici adibiti ad uso diverso da quello di abitazione la sanzione è pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile, determinato a cura dell'ufficio tecnico erariale.”;

f4) l'art. 33, comma 2, del d.lgs. 6 giugno 2001, n. 378 ha introdotto l'attuale formulazione dell'art. 33, comma 2 del d.P.R. n. 380 del 2001;

g) sul limite del potere regionale in materia urbanistico-edilizia e in ordine alla fiscalizzazione:

g1) con riferimento all'*an*: v. Corte cost., 21 luglio 2021, n. 77 (in *Foro it. Rep.* 2021, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 123; in *Riv. giur. edilizia*, 2021, I, 736, in *Foro amm.*, 2021, 1684; in *Giur. costit.*, 2021, 969, conf. Corte cost., 15 aprile 2019, n. 86; 19 novembre 2015, n. 233) che ribadisce l'impossibilità per le regioni a statuto ordinario di introdurre nuovi casi e modi di fiscalizzazione dell'abuso;

g2) con riferimento al *quantum*: v. Corte cost., 1 luglio 2022, n. 165 (in *Foro it.*, 2023, I, 74) Corte cost., 9 gennaio 2019, n. 2, cit., secondo cui, nell'ipotesi di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 costituisce principio fondamentale, la previsione del pagamento di una somma, ma non necessariamente la relativa misura, che può essere autonomamente determinata dal legislatore regionale;

h) sulla quantificazione – con criteri differenti da quelli statali – della sanzione amministrativa per le ipotesi di fiscalizzazione dell'abuso nella normativa delle regioni a statuto speciale con riferimento alla fattispecie prevista dall'art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, si segnala quanto segue:

h1) regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 79 della l.reg. 6 agosto 1998, n. 11, il *quantum* è pari *“al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere, determinato dall'ufficio tecnico del Comune”*;

h2) provincia autonoma di Trento, ai sensi dell'art. 134 della l.prov. n. 1 del 2008, si applicano le sanzioni previste dall'art. 129 della stessa legge indicate al punto j3);

h3) regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 46 della l.reg. 11 novembre 2009, n. 19, il *quantum* della sanzione è pari al *“al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere, determinato, con riferimento alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dal regolamento di cui all'articolo 2”*;

i) sulla quantificazione – con criteri differenti da quelli statali – della sanzione amministrativa per le ipotesi di fiscalizzazione dell'abuso nella normativa delle regioni a statuto speciale con riferimento alla fattispecie prevista dall'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, si segnala quanto segue:

i1) regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 80, comma 3, della l.reg. n. 11 del 1998, il *quantum* è pari *“al doppio del valore venale dell'opera abusiva o, se questo*

non è determinabile, dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione dell'opera stessa, determinato dall'ufficio tecnico del Comune."

i2) *provincia autonoma di Bolzano, ai sensi dell'art. 89 della l.prov. n. 9 del 2018, il quantum della sanzione è pari a "pari al doppio del costo di costruzione, stabilito in base all'articolo 80, della parte dell'opera realizzata in difformità dalla concessione, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale, determinato dall'Ufficio provinciale Estimo ed espropri, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale"*

i3) *provincia autonoma di Trento, ai sensi dell'art. 129 della l.prov. n. 1 del 2018, il quantum della sanzione è fissato "5. Per le opere eseguite con variazioni essenziali il comune ordina la demolizione a spese dei responsabili dell'abuso oppure, se esse non contrastano con rilevanti interessi urbanistici e comunque quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il pagamento di una sanzione pecuniaria determinata in misura pari al 150 per cento del valore delle opere abusive. Se l'abuso consiste nella mancata esecuzione di opere o modalità costruttive prescritte o nell'utilizzo di materiali diversi da quelli richiesti la sanzione è pari al 150 per cento del valore delle opere non realizzate. Se l'abuso consiste nel mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari, la sanzione è pari al valore venale delle unità immobiliari interessate. In caso di violazione delle norme riguardanti l'abbattimento delle barriere architettoniche il comune ordina l'esecuzione delle opere in conformità al progetto che ha ottenuto la concessione, a spese dei responsabili.*

6. Per le opere eseguite in difformità parziale il comune ordina la demolizione a spese dei responsabili dell'abuso oppure, se esse non contrastano con rilevanti interessi urbanistici e comunque quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il pagamento di una sanzione determinata in misura pari al valore delle parti eseguite in difformità. Se l'abuso consiste nella mancata esecuzione di opere o modalità costruttive prescritte o nell'utilizzo di materiali diversi da quelli richiesti la sanzione è pari al valore delle opere non realizzate.

7. In ogni caso le sanzioni pecuniarie previste dai commi 5 e 6 non possono essere inferiori a 1.500 euro.

8. Assieme alle sanzioni pecuniarie previste dai commi 5 e 6 il comune ordina il pagamento del contributo di concessione, se dovuto."

i4) *regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 47 della l.reg. n. 19 del 2009, il quantum della sanzione è pari al "doppio del costo di costruzione della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire";*

i5) *regione Sardegna, ai sensi dell'art. 9 della l.reg. 23 ottobre 1985, n. 23 "pari al doppio del valore delle parti abusive, qualora queste ultime non possano essere demolite senza pregiudizio della parte eseguita in conformità";*

j) *sulla quantificazione della sanzione amministrativa – con criteri differenti da quelli statali – per le ipotesi di fiscalizzazione dell'abuso nella normativa delle regioni a statuto speciale con riferimento alla fattispecie prevista dall'art. 38 del d.PR. n. 380 del 2001, si segnala quanto segue:*

- j1) regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 83 della l.reg. n. 11 del 1998, il *quantum* è *“pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, determinato dall'ufficio tecnico del Comune”*;
- j2) provincia autonoma di Bolzano, ai sensi dell'art. 94 della l.prov. n. 9 del 2018, il *quantum* tiene conto *“del danno urbanistico arrecato dalla trasformazione del territorio. L'ammontare della sanzione pecuniaria varia in ragione della gravità degli abusi da 0,8 a 2,5 volte l'importo del costo di costruzione, determinato ai sensi dell'articolo 80. Ove non sia possibile determinare il costo di costruzione, la sanzione è calcolata in relazione all'importo delle opere eseguite, determinato in base all'elenco prezzi informativi opere civili della Provincia.”*;
- j3) regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 52, comma 1, della l.reg. n. 19 del 2009, il *quantum* è *“pari al valore delle opere o loro parti abusivamente eseguite, determinata secondo i criteri stabiliti dal regolamento di attuazione di cui all'articolo 2”*, con le riduzioni ancorate all'epoca di realizzazione dell'opera indicate al successivo comma 3-ter;
- j4) regione Sardegna, ai sensi dell'art. 8 della l.reg. n. 23 del 1985, il *quantum* è pari *“al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, accertato secondo le disposizioni di cui ai commi terzo e seguenti dell'articolo 7 della presente legge.”*

