Comune di ERBA
Provincia di Como

Area Servizi al Territorio
Servizio Urbanistica ed Edilizia Privata

VIGILANZA ATTIVITA' URBANISTICO-EDILIZIA, SANATORIA E REGIME SANZIONATORIO

(Titolo IV cap. I e II D.P.R. n.380/01; Cap. V - L.R. n.12/05)

Indirizzi operativi in materia di applicazione delle sanzioni amministrative

VIGILANZA ATTIVITA' URBANISTICO-EDILIZIA, SANATORIA E REGIME SANZIONATORIO (Titolo IV cap. I e II D.P.R. n.380/01; Cap. V - L.R. n.12/05)

Le sanzioni previste dalla normativa statale (D.P.R. n.380/01) in caso di svolgimento dell'attività di trasformazione urbanistico-edilizia in carenza di titolo abilitativo o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività, a norma dell'articolo 33, c.1, lett.c) e d) della L.R. n.12/05, in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa di legge o con le previsioni degli strumenti di pianificazione vigenti o adottati.

Risulta opportuno, al fine di garantire adeguata contestualizzazione del capitolo in oggetto, esplicitare la differenza esistente tra un abuso edilizio "formale" ed uno "sostanziale".

- ABUSO FORMALE: ovvero quando manca il titolo abilitativo oppure il titolo utilizzato non è quello richiesto, ma l'intervento risulta essere conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda di accertamento di conformità per il rilascio del titolo in sanatoria (la c.d. *doppia conformità*);
- ABUSO SOSTANZIALE: quando manca la citata doppia conformità dell'intervento.

Un abuso, per essere considerato tale, deve evidenziare in modo oggettivo ed evidente, elementi di contrasto con:

- la normativa urbanistico-edilizia;
- le norme tecniche (costruzioni, prevenzione incendi, sicurezza, superamento barriere architettoniche, antisismica, efficienza energetica,...);
- le norme igienico-sanitarie;
- le norme di tutela paesaggistico-ambientali;
- le norme di tutela beni architettonici, artistici e storici;

Con particolare riferimento alla differenza esistente tra conformità urbanistica e conformità edilizia di un intervento che, come noto, risultano essere i presupposti di legittimità definiti dal D.P.R. n.380/01, si può così valutare:

- la conformità urbanistica è da riferire ai parametri di conformazione dei suoli (indici, volumi, superfici, destinazione d'uso, tipologie insediative/edilizie, caratterizzazioni formali, etc.),
- la conformità edilizia, invece, è da riferire alla tutela di beni giuridici essenziali, quali la salute e la sicurezza (cfr. artt 32, comma 1, e 41, comma 1, della Costituzione), e agli altri interessi generali tutelati nell'ordinamento giuridico, quali l'eliminazione /superamento delle BBAA e l'efficienza energetica degli edifici.

Per quanto concerne la giurisprudenza si ritiene dare evidenza ai seguenti principi:

- Il regime dei titoli abilitativi edilizi non può essere eluso attraverso la suddivisione dell'attività edificatoria finale nelle singole opere che concorrono a realizzarla, astrattamente suscettibili di forme di controllo preventivo più limitate per la loro più modesta incisività sull'assetto territoriale.
- L'opera deve essere considerata unitariamente nel suo complesso, senza che sia consentito scindere e considerare separatamente i suoi singoli componenti".

(per tutte Cass. Pen. , sez. II, sent. 26 settembre 2011, n. 34764).

Nel vagliare un intervento edilizio consistente in una pluralità di opere deve effettuarsi una valutazione globale delle stesse differenziata nelle seguenti finalità:

- carattere obiettivo, di rilevazione ed acclaramento degli elementi descrittivi e progettuali dell'intervento;
- carattere valutativo, con riferimento alle caratteristiche fisiche, strutturali e funzionali dell'intervento progettato;

il tutto con un apprezzamento di insieme di carattere oggettivo e teleologico delle singole opere rappresentate, senza operare artificiosi frazionamenti, ovvero senza considerare autonomamente i segmenti dell'unitario intervento".

Il TUE di cui al D.P.R. n. 380/2001, quale testo contenente i principi fondamentali e generali della disciplina dell'attività edilizia, nel disciplinare il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, specifica che il responsabile del procedimento deve (cfr art. 20, c.3, ovvero art. 38, c. 3, LR n. 12/05) curare l'istruttoria attribuendo quindi allo stesso la determinazione della qualificazione tecnico-giuridica degli interventi. La qualificazione tecnico-giuridica è verosimilmente un giudizio argomentato dell'intervento edilizio progettato, finalizzato a determinare la categoria di appartenenza rispetto a quelle definite legislativamente e con l'ulteriore fine di determinare da un lato il regime giuridico dell'intervento, dall'altro le conformità attese per lo stesso, e non ultimo, l'aspetto economico del relativo titolo abilitativo.

Nella distinzione delle definizioni statali si può riscontrare da una parte gli interventi edilizi "rilevanti", quali la nuova costruzione, la ristrutturazione urbanistica e la ristrutturazione edilizia, e dall'altra quelli "residuali", ovvero quelli c.d. "minori", come il restauro e risanamento conservativo e le manutenzioni.

Per agevolare l'applicazione delle disposizioni in termini di sanatoria e regime sanzionatorio, risulta opportuno precisare le differenti modalità e titoli edilizi previsti nel D.P.R. n.380/01:

- interventi che vanno in edilizia libera (art.6);
- interventi che necessitano di comunicazione di inizio lavori asseverata, CILA (art. 6-bis);
- interventi che necessitano di permesso di costruire (art. 10);
- interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività, SCIA (art. 22);
- interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire, SCIA alternativa (art. 23).

Nel D.P.R. n.380/01, richiamato anche dalla L.R. n.12/05, risulta evidente il riferimento al fatto che gli "abusi edilizi" per i quali si prevede la demolizione sono quelli conseguenti ad interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale o parziale difformità, con variazioni essenziali (rif. Art.31). Negli articoli successivi, con specifiche e dettagliate tipologie e casistiche ed esclusi gli immobili vincolati, per abusi su suoli/immobili di proprietà privata viene infatti riportata e prevista anche la condizione nella quale la demolizione non possa avvenire e venga quindi applicata la sanzione pecuniaria amministrativa.

Nello stesso D.P.R. n.380/01 si ritrovano specifiche indicazioni in merito alle ***"tolleranze costruttive"*** che non costituiscono violazioni edilizie se contenute entro il limite del 2%. L'art.34-bis introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera p), della legge n. 120 del 2020, dispone infatti quanto segue:

1. *Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo.*
2. *Fuori dai casi di cui al comma 1, limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, costituiscono inoltre tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di*

titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.

3. *Le tolleranze esecutive di cui ai commi 1 e 2 realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero, con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.*

L'art.34-bis di recente introduzione definisce quindi, avendo espressamente escluso le "tolleranze" (sia costruttive che esecutive) dalle violazioni edilizie, un limite di verifica preliminare per l'applicazione o meno del regime sanzionatorio da garantire in sede di istruttoria da parte dei servizi coinvolti. Di importanza rilevante è il richiamo esplicito contenuto nell'articolo alle opere interne quali *tolleranze esecutive* escluse dalle violazioni edilizie se non comportano violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobili.

Per le tolleranze così considerate, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili in occasione di nuove istanze e negli altri casi previsti, risulta possibile allegare specifica dichiarazione da parte del tecnico abilitato.

Il regime sanzionatorio applicabile agli abusi edilizi è, in conformità al principio del tempus regit actum, quello vigente al momento della comminatoria della sanzione e non già quello in vigore all'epoca di realizzazione dell'abuso (in termini, Tar Campania Napoli, sez. II, sent. 6/7/18 n. 4501) e deve essere, pertanto, determinato alla luce della qualificazione che esso riceve alla data in cui il potere sanzionatorio è esercitato" (così, sent. 28/2/19 n. 1141).

Relativamente alla possibile "regolarizzazione" di interventi eseguiti in assenza e/o difformità dal titolo edilizio risulta attualmente vigente e consolidato il seguente scenario:

- REGIME STRAORDINARIO (attualmente inaccessibile, salve le domande presentate nei precedenti termini di apertura): Condono edilizio L. 47/85, L. 724/94, L. 326/03
- REGIME ORDINARIO attuale col D.P.R. 380/01:
  - Art.36 _ Accertamento di conformità per Permesso di Costruire in sanatoria;
  - Art.37 e D.Lgs. n.222/16 tab.A voce n.41 _ SCIA in sanatoria;
  - Art. 6-bis _ CILA tardiva;

Come ha recentemente osservato il Consiglio di Stato nella sentenza n° 3347/2021, la locuzione "titoli abilitativi" impiegata dal legislatore non è riferibile ai "titoli in sanatoria" perché:

- l'abilitazione è riconducibile alla funzione autorizzatoria, volta a rimuovere un limite all'esercizio di facoltà giuridiche inerenti ad un diritto soggettivo già riconosciuto dall'ordinamento al privato;
- i titoli in sanatoria, invece, implicano l'esercizio di un potere avente distinta natura giuridica che rimuove gli effetti illeciti di comportamenti già tenuti nel passato.

Invero, il legislatore ha dedicato ai titoli abilitativi il Titolo II (artt. 6-23 quater) della Parte I del Testo unico dell'edilizia, mentre l'accordata possibilità di ottenere il permesso a sanatoria è contenuta nel Titolo IV (artt. 27-51) dedicato alla vigilanza.

Risulta presente un orientamento costante della Corte di Legittimità che ha affermato che in tema di reati urbanistici, la sanatoria degli abusi edilizi idonea ad estinguere il reato di cui all'art. 44 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e a precludere l'irrogazione dell'ordine di demolizione dell'opera abusiva previsto dall'art. 31, comma 9, del medesimo d.P.R. e a determinare, se eventualmente emanata successivamente al passaggio in giudicato della sentenza, la revoca di detto ordine, può essere solo quella rispondente alle condizioni espressamente indicate dall'art. 36 del d.P.R. n. 380

del 2001, che richiede la **doppia conformità** delle opere alla disciplina urbanistica vigente, sia al momento della realizzazione del manufatto, sia al momento della presentazione della domanda di permesso in sanatoria, dovendo escludersi la possibilità che tali effetti possano essere attribuiti alla cd. "sanatoria giurisprudenziale" o "impropria", che consiste nel riconoscimento della legittimità di opere originariamente abusive che, solo dopo la loro realizzazione, siano divenute conformi alle norme edilizie ovvero agli strumenti di pianificazione urbanistica (da ultimo Corte di Cassazione Sez. 3, n. 45845 del 19/09/2019, Caprio, Rv. 277265 - 01).

In termini di Sanzioni, determinazione e comparazione tra i due articoli dedicati alle singole fattispecie (art.36 ed art 37 D.P.R. n.380/01) riguardanti interventi assoggettabili alla doppia conformità propedeutica alla loro possibile sanatoria, risulta importante il **principio di ragionevolezza** di cui alla Corte Costituzionale con la sentenza n.2 del 9.01.2019. Principio di ragionevolezza che viene circostanziato nell'ambito della proporzionalità del valore della sanzione rispetto alle caratteristiche e tipologia oggetto del singolo procedimento. Nel merito non viene ritenuto costituzionalmente corretta la disposizione regionale che equipara allo stesso valore la sanzione per opere non sanabili (ma non demolibili oggettivamente) con quello previsto per le per opere sanabili (in quanto assoggettate alla doppia conformità).

In particolare infatti, così facendo, si perviene all'irragionevole conseguenza di parificare, sul piano dei costi, abusi connotati da disvalore diverso, atteso che in un caso trattasi di interventi conformi alla normativa urbanistico-edilizia vigente e pregressa, regolarizzabili sotto l'aspetto formale mediante il relativo accertamento di conformità, mentre nell'altro 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.

L'oblazione di cui all'art. 36 TUE appare pertanto meglio qualificabile come un adempimento del procedimento amministrativo, estraneo allo schema penalistico, che assolve ad una funzione:

- in parte ripristinatoria (laddove consente all'amministrazione di ottenere ora per allora l'importo corrispondente agli oneri concessori);
- in parte sanzionatoria (laddove si compone anche di una somma ulteriore rispetto a quanto originariamente dovuto;

La previsione di identiche conseguenze per condotte omogenee, ma caratterizzate da un minor disvalore dell'una rispetto all'altra, si traduce in una violazione del principio di ragionevolezza che designa l'illegittimità costituzionale della norma per violazione dell'art.3 della Costituzione.

Altro principio importante in termini di azioni nell'ambito della vigilanza sull'attività urbanistico, con particolare riferimento all'attuazione di una Ordinanza di Demolizione, risulta quello della **"proporzionalità"** come approfondito dalla Corte Cassazione sentenza n.34607 del 17.09.2021. L'approfondimento considera la legittimità o meno di una istanza di inefficacia dell'Ordinanza di Demolizione di opere abusive in relazione al rispetto del diritto alla casa di cui all'art.8 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Rispetto a diverse pronunce precedenti, la Cassazione precisa che risulta opportuno valutare la proporzionalità della demolizione rispetto allo scopo.

In particolare nel dare attuazione all'ordine di demolizione di un immobile abusivo adibito ad abituale abitazione di una persona, risulta opportuno rispettare il principio di proporzionalità come elaborato dalla giurisprudenza convenzionale nelle sentenze Corte EDU, 21/04/2016, Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria, e Corte EDU, 04/08/2020, Kaminskas c. Lituania, considerando l'esigenza di garantire il rispetto della vita privata e familiare e del domicilio, di cui all'art. 8 della CEDU, e valutando, nel contempo, la eventuale consapevolezza della violazione della legge da parte dell'interessato, per non incoraggiare azioni illegali in contrasto con la protezione dell'ambiente.

Valutare pertanto le condizioni specifiche del caso al fine di non violare in astratto il diritto individuale di un soggetto a vivere nel proprio domicilio legittimo, ma affermare in concreto il diritto collettivo a rimuovere la lesione di un bene (del pari) costituzionalmente tutelato, il territorio, eliminando le conseguenze dell'abuso riscontrato e così ripristinando quell'equilibrio già sopra richiamato.

In termini di "punibilità penale" dell'abuso, riveste particolare importanza il parametro della **"consistenza"** dell'intervento abusivo ai fini dell'eventuale applicazione delle cause di non punibilità ex. art.113-bis del Codice Penale.

La Corte di Cassazione – sez. VII penale – con sentenza n.33642 del 10.09.21 ha esplicitato che ai fini della applicabilità dell'art. 131-bis cod. pen. nelle ipotesi di violazioni urbanistiche e paesaggistiche, la consistenza dell'intervento abusivo, data da *tipologia*, *dimensioni* e *caratteristiche costruttive*, costituisce solo uno dei parametri di valutazione, assumendo rilievo anche altri elementi.
Tra questi la stessa Corte indica, per esempio:

- la destinazione dell'immobile,
- l'incidenza sul carico urbanistico,
- l'eventuale contrasto con gli strumenti urbanistici e l'impossibilità di sanatoria,
- il mancato rispetto di vincoli e la conseguente violazione di più disposizioni,
- l'eventuale collegamento dell'opera abusiva con interventi preesistenti,
- la totale assenza di titolo abilitativo o il grado di difformità dallo stesso,
- il rispetto o meno di provvedimenti autoritativi emessi dall'amministrazione competente,
- le modalità di esecuzione dell'intervento

dovendosi escludere la speciale causa di non punibilità in presenza di concorrente violazione di legge urbanistica, antisismica.

Sempre in tale percorso logico risulta sottolineato dalla Corte di Cassazione, nella pronuncia n.35804 del 30.09.2021, l'importanza della **"concezione realistica"** del reato connesso alla realizzazione dell'abuso. In particolare la valutazione approfondita dell'abuso in termini di reato deve essere intesa, come ogni precetto penale, nell'ottica della cosiddetta "concezione realistica" del reato, la quale espunge dalla fattispecie punibile, ancorché astrattamente rispondente alla figura edittale, la condotta che manchi di qualsiasi idoneità a recare pregiudizio o pericolo di pregiudizio all'interesse protetto (cfr. ad es. Sez. 3, n. 42479 del 24/09/2013, Pieri e altro, Rv. 257372; Sez. 3, n. 5633 del 08/03/1994, Ornani, Rv. 199118).

Altro principio importante in termini di sanzioni risulta quello relativo alla **ripartizione della spesa nell'ambito di edifici condominiali** che, seppur attualmente assente un consolidato orientamento giurisprudenziale, si ritiene opportuno applicare secondo le seguenti indicazioni:

> *"la sanatoria delle parti comuni grava su ciascun condomino in proporzione ai millesimi; quella delle singole proprietà, invece, è esclusiva dei titolari".*

Ulteriore elemento rilevante per l'applicazione del regime sanzionatorio ed eventuale sanatoria risulta essere **l'obbligatorietà o meno del titolo edilizio** in relazione al periodo di realizzazione dell'immobile.

Sul tema risultano attualmente presenti i seguenti orientamenti giurisprudenziali:

- orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo il quale, ai fini dell'accertamento della regolarità edilizia di manufatti realizzati prima del 1942 oppure al di fuori dei centri abitati prima del 1967, assume rilevanza esclusiva la norma primaria contenuta nella Legge, la quale deve considerarsi prevalente rispetto all'eventuale disciplina regolamentare e pianificatoria preesistente che imponesse il titolo abilitativo (v. TAR Toscana 29/05/2014, n. 899);

- indirizzo giurisprudenziale (prevalente) che ritiene invece applicabili le disposizioni pianificatorie o regolamentari comunali prescrittive del rilascio del titolo edilizio per le costruzioni emesse ante 1942 o ante 1967 al di fuori dei centri urbani, e quindi derogatorie rispetto al regime sancito dall'art. 31, L. 1150/1942 prima e dall'art. 10 della L. 765/1967 poi.

Sulla base di tale ultimo orientamento, congruo ed attinente alla situazione pianificatoria e regolamentare del territorio di Erba dove risultava presente normativa specifica, non sarebbe quindi sufficiente affermare che l'opera è stata realizzata prima dell'entrata in vigore della L. 1150/1942 o al di fuori del centro abitato prima della L. 765/1967, ma occorrerebbe altresì verificare (e dimostrare) che l'area ove insiste l'opera non era interessata da alcuna forma di regolamentazione comunale che imponesse il titolo per realizzare l'intervento edilizio.

PROCEDIMENTO IN SANATORIA

Nel caso in cui risultano presenti le condizioni richieste (doppia conformità) per procedere alla sanatoria dell'intervento abusivo "formale" e, pertanto, il procedimento tecnico-amministrativo si deve sviluppare secondo le disposizioni dell'art.36 ovvero del 37 c.4 o c.6 ultimo capoverso, risulta opportuno definire la procedura di sanatoria.

Secondo un orientamento giurisprudenziale (cfr. TAR Roma, Sez. II quater, 9.4.2020, n. 3851; TAR Salerno, Sez. II, 23.8.2019, n.1480; TAR Napoli, Sez. III, 23.5.2019, n.2755) che si ritiene condivisibile, il procedimento di sanatoria si può ritenere favorevolmente concluso per il soggetto privato solo allorquando vi sia un provvedimento espresso dell'amministrazione procedente *(pena la sussistenza di un'ipotesi di silenzio inadempimento e non assenso),* con applicazione e relativa quantificazione della sanzione pecuniaria.

Relativamente al provvedimento espresso di conclusione del procedimento si ipotizza il rilascio di un documento avente la seguente declaratoria a seconda del caso specifico:

- Permesso di Costruire in sanatoria (art.36);
- Determinazione Sanzione ed Accertamento di conformità ex. art.37 c.4;

Condiviso pertanto la necessità che il procedimento in sanatoria si debba concludere con un provvedimento espresso da parte dell'Amministrazione, che si concretizza con l'applicazione e relativa quantificazione della sanzione pecuniaria a cura del responsabile del procedimento, risulta importante definire una modalità di calcolo in grado di garantire congruità, proporzionalità, equità e ragionevolezza della stessa in relazione alle diverse situazioni ed al differente disvalore dell'abuso realizzato.

In giurisprudenza si ritrova la peculiare natura del potere sanzionatorio esercitato dal Comune, ponendosi questo non solo in termini doverosi sull'an, ma anche eterodeterminato sul quantum, imponendosi l'applicazione di criteri legali precostituiti (CdS n.00350/2021 REG.PROV.COLL. N. 00455/2014 REG.RIC.). Criteri in grado quindi di escludere in radice ogni apprezzamento discrezionale dell'Amministrazione.

Per gli interventi edilizi oggetto dell'art.37 si può ragionevolmente considerare limitate le ricadute in termini di violazione/deroghe dei principi di "programmazione" e di "irreversibile compromissione" del territorio secondo previsione urbanistica, ambientale o paesaggistica che vengono richiamati dalla giurisprudenza corrente quali elementi di riferimento per l'attività di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia ex. D.P.R. n.380/01 finalizzata alla loro inammissibile elusione.

Nella individuazione dei criteri si è cercato di salvaguardare principi di logica e proporzionalità secondo i quali risulta oggettivamente ed intuitivamente maggiormente "gravoso" in termini di ricadute nella programmazione dello sviluppo del territorio ma, soprattutto, nella sua "irreversibile compromissione", l'intervento che si concretizza in una trasformazione permanente

(nuova edificazione, ampliamento ecc…) rispetto ad opere che riguardano edifici esistenti ovvero modificano l'assetto planimetrico dell'immobile.

Gli interventi previsti dall'art.37 rientrano, per quanto sopra argomentato, in quelli per i quali risultano ipotizzabili ricadute "contenute e limitate" in quanto relativi ad edifici esistenti.

DETERMINAZIONE DELLA SANZIONE PER SANATORIA

La normativa vigente prevede diverse modalità di calcolo per determinare la sanzione/oblazione prevista nel caso di "accertamento di conformità" e, pertanto, di procedimento di sanatoria di un intervento abusivo "formale", in relazione alle diverse tipologie.

L'individuazione della tipologia riveste pertanto importanza prioritaria al fine di garantire l'applicazione della modalità corretta per il calcolo della sanzione, così come l'impossibilità di ogni frazionamento artificioso dell'intervento edilizio finalizzato ad eludere eventuali vincoli e/o limiti per l'individuazione del quale, in termini del regime tecnico-giuridico, risulta comunque competente il Responsabile dell'istruttoria

ART.36 D.P.R. n.380/01:

Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16.

Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.

La modalità di calcolo risulta delineata in modo oggettivo dalla stessa norma sopra riportata.

Possono presentarsi però richieste di accertamento di conformità, ex art. 36 del D.P.R. 380/01 e s.m.i. riguardanti opere abusive e/o difformi, che non comportano aumenti di superficie e di volumetria, circostanza per la quale non è possibile determinare l'importo della sanzione stabilita dal comma 2 del medesimo art. 36 in quanto il "criterio di calcolo" sancito da detto comma non risulta applicabile.

In tali casi, ovvero qualora non si apprezzino aumenti di superficie e/o di volumetria, al fine di garantire congruità, proporzionalità ed equità si assume come valore minimo la somma di € 1.000, alla luce della diversa casistica prevista dall'art. 6-bis c.5 del D.P.R. 380/2001 (mancata comunicazione dell'inizio dei lavori di cui al comma 2 del medesimo articolo per attività edilizia libera).

ART.37 c.4 D.P.R. n.380/01

Il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono ottenere la sanatoria dell'intervento versando la somma, non superiore a 5.164 euro e non inferiore a 516 euro, stabilita dal responsabile del procedimento in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'agenzia del territorio.

Nel calcolo della sanzione risulta quindi opportuno determinare i criteri da applicare per individuare il valore corrispondente alla tipologia in oggetto all'interno del "range" previsto dalla normativa tra quello minimo, pari ad euro 516,00, e quello massimo, pari ad euro 5.164,00, in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'Agenzia del Territorio.

Qualora la difformità è riferita alla mancata acquisizione di ulteriori pareri e/o nulla osta da parte di altri enti interessati al procedimento, con esclusione dei nulla osta degli enti di tutela ambientale e/o paesaggista, la sanzione viene fissata nella misura minima di euro 516,00.

Qualora, invece, le difformità si concretizzano in "interventi" ed al fine di garantire congruità, proporzionalità, equità si assume come valore minimo la somma di € 1.000, in luogo dei previsti euro 516,00, alla luce della diversa casistica prevista dall'art. 6-bis c.5 del D.P.R. 380/2001 (mancata comunicazione dell'inizio dei lavori di cui al comma 2 del medesimo articolo per attività edilizia libera).

Con riferimento all'esperienza consolidata nel recente periodo nella determinazione dell'aumento di valore dell'immobile valutato dall'Agenzia del Territorio considerato assente per interventi di cui all'art.22, costituiti sostanzialmente da opere interne senza modificazione:

- del numero e tipologia dei locali ex. art.3.4.3(*);
- delle dimensioni e numero delle finestre/aperture/accessi;
- delle tipologie di alloggi (pianta fissa o pianta libera) ex. art.3.4.4.(*) ….,

si determina l'applicazione della sanzione nella misura minima pari ad euro 1.000,00.

(*) Regolamento Locale di Igiene – tipo (ex art. 53 della L.R. 26 ottobre 1981, n° 64) approvato con Delibera dalla Giunta Regionale 28 marzo 1985, n° 49784 e s.m.i.

In analogia, per interventi comportanti un aumento di valore dell'immobile valutato dall'Agenzia del Territorio inferiore e/o uguale ad euro 5.000,00, si determina l'applicazione della sanzione nella misura minima di euro 1.000,00; per valore eguali/superiore ad euro 50.000,00, si determina l'applicazione della sanzione nella misura massima pari ad euro 5.164,00.

Per aumenti di valore dell'immobile valutato dall'Agenzia del Territorio compresi tra euro 5.001,00 ed euro 49.999,99, si determina l'applicazione della Sanzione nell'ambito del "range" previsto in forma proporzionale con l'applicazione della presente formula:

Sanzione = (valore Agenzia Territorio ×5.164,00)/50.000,00

DETERMINAZIONE DELLA SANZIONE PER DIFFORMITA'

La normativa vigente prevede altresì specifiche situazioni dove, seppur in presenza di difformità rispetto al titolo ovvero in assenza dello stesso, non viene richiesta necessariamente la demolizione ma ne dispone l'assoggettamento ad una sanzione pecuniaria.

In tali situazioni, in analogia con i casi dove la rimozione delle difformità non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, la normativa dispone diverse modalità di calcolo per determinare la sanzione senza prevedere però alcuna forma di sanatoria.

Tali situazioni vengono richiamate agli artt. n.33 c.2 e n.34 c.2, alle quali si demanda le modalità e procedimenti da seguire, relativamente ai casi di:

- Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità
- Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire

Questo a conferma che, così come sancito da un orientamento costante della Corte di Legittimità, in tema di reati urbanistici, la sanatoria degli abusi edilizi idonea ad estinguere il reato di cui all'art. 44 D.P.R. n.380/01, e a precludere l'irrogazione dell'ordine di demolizione dell'opera abusiva previsto dall'art. 31, c.9, del medesimo D.P.R., può essere solo quella rispondente alle condizioni espressamente indicate dall'art. 36, che richiede la ***doppia conformità*** delle opere alla disciplina urbanistica vigente, sia al momento della realizzazione del manufatto, sia al momento della presentazione della domanda di permesso in sanatoria.

Con specifico riferimento agli interventi minori che, proprio per questo, sono assoggettati alla presentazione di Segnalazione Inizio Attività, in caso di opere realizzate in sua assenza ovvero difformità la normativa prevede l'irrogazione di una sanzione pecuniaria ai sensi dell'art.37 c.1. Anche in questo caso risulta assente ogni riferimento alla sanatoria in quanto opere/interventi privi della doppia conformità.

ART.37 C.1

Nel calcolo della sanzione si deve necessariamente considerare che, seppur *"minori"*, per le proprie caratteristiche le opere non risultano comunque assoggettabili alla doppia conformità e, pertanto, sanabili ai sensi del D.P.R. n.380/01. A tale situazione deve necessariamente corrispondere una sanzione in grado di garantire la necessaria congruenza e proporzione con i valori previsti nel caso gli interventi risultino però sanabili (art.37.c4).

In particolare, infatti, risulta opportuno che il valore inferiore previsto per l'applicazione del c.1 risulti superiore al valore massimo previsto per l'applicazione del c.4, quindi pari ad euro 5.164,00. Così facendo risulta comunque salvaguardato il principio di equità e ragionevolezza che, nel merito, assoggetta interventi minori ma privi del requisito della doppia conformità ad una sanzione con valore minimo superiore, comunque, al valore massimo che la stessa norma prevede per opere per le quali è sufficiente disporre la regolarizzazione dell'aspetto formale dell'intervento realizzato, una volta accertato che lo stesso è comunque pienamente conforme alla normativa urbanistico-edilizia vigente ed a quella pregressa.

La necessaria oggettivazione della modalità di calcolo che possa comunque garantire una corretta comparazione relazionale tra i valori indicati quali minimi (euro 516,00) e massimi (euro 10.329,00, per i casi dei cc. 2 e 3, e di euro 5.164,00 per l'accertamento di conformità del c.4)), nonché proporzionalità e congruità rispetto alle tipologie assoggettabili a sanatoria, hanno comportato l'individuazione di parametri e criteri riscontrabili possibilmente da riferimenti normativi, ove presenti, ovvero giurisprudenziali.

La necessità altresì di semplificare il procedimento di controllo e verifica, riducendo l'estrema variabilità delle scelte progettuali e relativa documentazione tecnica esplicativo-rappresentativa dei costi da parte dei singoli tecnici, ha individuato nell'utilizzo del costo di costruzione "tabellare" art.48 c.1 L.r. n.12/05.

A tal fine si è operata l'individuazione dei seguenti parametri tecnici ritenuti adeguati e congrui alle finalità di cui sopra:

- SOI: superficie oggetto dell'intervento (intesa come sommatoria delle superfici dei singoli spazi/locali del fabbricato che risultano modificati a seguito delle opere realizzate in difformità);
- Ccb: costo di costruzione base al mq. nel suo valore aggiornato annualmente ed utilizzato per la determinazione della quota relativa al costo di costruzione nell'ambito del Contributo di Costruzione;
- Fc: fattori correttivi differenti per casistica e tipologia.

Per la quantificazione della sanzione, in analogia e condivisione con le modalità riportate nella sentenza del Consiglio Di Stato n. N. 00350/2021REG.PROV.COLL. N. 00455/2014 REG.RIC., si deve provvedere prendendo preliminarmente atto della ricaduta delle difformità realizzate attraverso la determinazione della superficie coinvolta nell'intervento. Successivamente moltiplicando tale valore per il costo di costruzione base vigente opportunamente corretto con il fattore corrispondente alla tipologia. La sanzione finale risulta determinata moltiplicando per 2 tale valore secondo la presente formula:

$$\text{Sanzione} = 2 \times (\text{Soi} \times \text{Ccb} \times \text{Fc})$$

La sanzione non può risultare comunque inferiore al valore di euro 5.164,00 prevista all'art.37 c.4 quale importo massimo per interventi che risultano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda.

Per l'applicazione della formula si definiscono i seguenti valori per i Fattori correttivi:

- Fc = 0,30 per interventi costituiti sostanzialmente da opere interne senza modificazione del numero e tipologia dei locali ex. art.3.4.3(*); delle dimensioni e numero delle finestre/aperture/accessi; delle tipologie di alloggi (pianta fissa o pianta libera) ex. art.3.4.4.(*);
- Fc = 0.5 per interventi costituiti sostanzialmente da opere interne con modificazione del numero e tipologia dei locali ex. art.3.4.3(*); delle dimensioni e numero delle finestre/aperture/accessi; delle tipologie di alloggi (pianta fissa o pianta libera) ex. art.3.4.4.(*);
- Fc = 0.6 per interventi eseguiti su immobili in zone del territorio avente una Classe di sensibilità paesaggistica media;
- Fc = 0.8 per interventi eseguiti su immobili in zone del territorio avente una Classe di sensibilità paesaggistica elevata;

(*) Regolamento Locale di Igiene – tipo (ex art. 53 della L.R. 26 ottobre 1981, n° 64) approvato con Delibera dalla Giunta Regionale 28 marzo 1985, n° 49784 e s.m.i.