



REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale

Direzione Urbanistica
e Politiche Abitative

Settore Pianificazione del Territorio

Prot. AOO GRT /

Al Comune di Pisa
Ufficio Edilizia Privata
c.a. arch. Laura Tognetti
comune.pisa@postacert.toscana.it

Oggetto: Risposta quesito in merito alla corretta applicazione dell'art. 206 bis della L.R. 65/2014 "Sanzioni per opere ed interventi edilizi su immobili con destinazione d'uso residenziale eseguiti in parziale difformità dal titolo abilitativo anteriori al 17 marzo 1985", per quanto attiene al conteggio dell'importo relativo alla sanzione pecuniaria

Con riferimento ai Vs. quesiti inviati con e-mail del 14 e 15 settembre 2016, si evidenzia quanto segue.

L'art. 206 bis dispone:

"1. Per le opere ed interventi edilizi su immobili con destinazione d'uso residenziale, eseguiti ed ultimati in data anteriore al 17 marzo 1985, data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), in parziale difformità dal titolo abilitativo, qualora, sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, il comune irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio del costo di produzione stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani) della parte dell'opera realizzata in difformità dal titolo abilitativo.

2. L'avvenuta ultimazione degli interventi entro il termine temporale specificato al comma 1 è comprovata dal proprietario o altro soggetto avente titolo."

La presente nota è finalizzata a fornire indicazioni sulla modalità di quantificazione dell'importo relativo alla sanzione pecuniaria, da applicarsi in attuazione della disposizione di recente introdotta, ove ne ricorrano tutte le condizioni, i.e.:

- immobili con destinazione residenziale;
- eseguiti ed ultimati in data anteriore al 17 marzo 1985, data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive);
- opere in parziale difformità dal titolo abilitativo;
- sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile.



REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale

Direzione Urbanistica
e Politiche Abitative

Settore Pianificazione del Territorio

L'art. 206 bis della L.R. 65/2014, recepisce le disposizioni della legge statale D.P.R. 380/2001 di cui all'art. 34 (L) avente ad oggetto "Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire" con particolare riferimento al conteggio della sanzione pecuniaria, ove recita "[...] 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, stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale [...]", con una delimitazione dell'ambito obiettivo di applicazione della previsione in relazione all'epoca di realizzazione delle opere. Infatti, mentre nella disposizione statale non sussistono limitazioni temporali circa l'epoca di realizzazione delle opere, nella Regione Toscana la disposizione trova applicazione unicamente per gli interventi edilizi "eseguiti ed ultimati in data anteriore al 17 marzo 1985, data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47", escludendosi pertanto l'applicabilità alle opere realizzate successivamente a tale data.

* * *

L'art. 206 bis dispone che "il comune irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio del costo di produzione stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392". La determinazione della superficie convenzionale delle opere abusive oggetto di sanzionamento è effettuata ai sensi dell'art. 13 della l. 392/1978.

Nei casi di parziale difformità dai quali sia conseguito un aumento di volume senza alcun incremento di superficie, si ritiene che la determinazione della sanzione possa essere effettuata sulla base di un criterio di proporzionalità e si segnala a tale riguardo la sentenza TAR Toscana Firenze Sez. I n. 1571/2007.

Nel caso di opere abusive che non abbiano comportato né un aumento di superficie né di volume, come nel caso del frazionamento di una unità immobiliare assentita in due distinte unità - fermo restando che l'ufficio tecnico comunale, per poter applicare la sanzione pecuniaria, deve prioritariamente escludere la possibilità di ripristino dello stato dei luoghi in relazione al possibile pregiudizio statico per la parte conforme -, si ritiene che la sanzione possa essere determinata moltiplicando il costo unitario di produzione per la superficie delle unità immobiliari risultanti dal frazionamento abusivo.

* * *

È da tempo controverso, in dottrina e giurisprudenza, se ai fini della determinazione della sanzione da infliggere il costo base di produzione debba essere riferito all'anno in cui è stata commessa la violazione edilizia, cioè l'epoca in cui sono stati eseguiti i lavori in parziale difformità dal titolo abilitativo, ovvero al momento dell'accertamento dell'abuso od ancora di irrogazione della sanzione pecuniaria. La giurisprudenza amministrativa prevalente, negli ultimi anni, si è consolidata nel senso del necessario riferimento al momento di irrogazione della sanzione. Di contrario avviso la dottrina prevalente e una giurisprudenza minoritaria, che pare orientata nel senso del riferimento al momento della esecuzione dell'abuso.

Al fine di offrire all'Amministrazione comunale un compiuto quadro conoscitivo, si allega una breve rassegna di giurisprudenza sul punto specifico del momento rilevante da assumere a riferimento per l'individuazione del



REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale

*Direzione Urbanistica
e Politiche Abitative*

Settore Pianificazione del Territorio

costo base di produzione ed alla eventuale applicazione dei coefficienti correttivi, con particolare riferimento alla vetustà degli immobili. Inoltre, nell'intento di fornire all'Amministrazione comunale un indirizzo in vista della deliberazione di competenza, si formulano le seguenti considerazioni.

Per gli abusi edilizi sanzionabili in base al disposto dell'art. 206 bis, la sanzione da applicare in via prioritaria è la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi, mentre la sanzione pecuniaria viene irrogata, in via alternativa, solo nel caso in cui la demolizione non possa avvenire senza pregiudizio della parte dell'opera eseguita in conformità. Ciò considerato, appare ragionevole ritenere che il calcolo dell'ammontare della sanzione pecuniaria debba essere effettuato tenendo conto del valore delle opere edilizie abusive nel momento in cui la stessa viene irrogata, poiché solo in questo modo il responsabile dell'abuso non gode di un lucro rispetto all'alternativa costituita dalla sanzione demolitoria.

Tenuto conto, al contempo, del dettato letterale della norma regionale che per la determinazione della sanzione rimanda al costo di produzione stabilito in base alla legge 392/1978, si ritiene che la sanzione possa essere plausibilmente calcolata utilizzando i costi base di produzione dell'epoca di realizzazione dell'abuso, aggiornandone l'importo attraverso il calcolo della rivalutazione monetaria e applicando tutti i coefficienti correttivi stabiliti dalla legge 382/1968, compresa la vetustà.

L'aggiornamento dell'importo attraverso il calcolo della rivalutazione monetaria anziché attraverso l'indice ISTAT del costo di costruzione di un fabbricato residenziale trova giustificazione nel fatto che l'indice ISTAT misura la variazione dei costi diretti di realizzazione di un fabbricato residenziale prendendo in considerazione, oltre alla inflazione, parametri strettamente collegati allo sviluppo tecnologico che ha interessato negli ultimi decenni il settore edilizio (quali mano d'opera, materiali ed impiantistica) e che pertanto non appare corretto considerare nella determinazione di una sanzione riferita ad un abuso anteriore all'anno 1985.

Per completezza si rileva che l'art. 206 bis della legge 65/2014 (al pari dell'art. 34 T.U.E.) non prevede espressamente nessun tipo di rivalutazione e/o attualizzazione, mentre l'art. 33, comma 2, dello stesso D.P.R. 380/2001 dispone: *"Qualora, sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, il dirigente o il responsabile dell'ufficio 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, 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 [...]".*

A tale riguardo preme evidenziare che nel caso in cui il comune, nella determinazione della sanzione pecuniaria, ritenesse di dover prendere a riferimento il costo base di produzione all'epoca di realizzazione dell'abuso, senza attualizzazione degli importi (in analogia a quanto stabilito nell'art. 33 del TUE), la determinazione della sanzione pecuniaria non dovrebbe ragionevolmente tenere conto della vetustà delle opere (TAR Campania Napoli sez. II, Sent. n. 7393/2006).

* * *



REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale

*Direzione Urbanistica
e Politiche Abitative*

Settore Pianificazione del Territorio

Si precisa che le considerazioni espresse si limitano a fornire un contributo interpretativo della norma in oggetto alla Amministrazione comunale, che è l'unica destinataria della risposta e resta autonoma nell'attività amministrativa di competenza.

Per ulteriori chiarimenti è possibile contattare i seguenti referenti:

- arch. Serena Borsier, tel. 055 438 9062, serena.borsier@regione.toscana.it

Distinti saluti

Il Responsabile del Settore
Ing. Aldo Ianniello

SB/CG