

Oggetto: **Parere 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**

PREMESSO:

- Che l'art. 206 bis letteralmente recita:

*"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."*

- Che il presente parere è finalizzato a fornire indicazioni sulla modalità di conteggio dell'importo relativo alla sanzione pecuniaria, da applicarsi in attuazione della disposizione in oggetto, ove ne ricorrano le condizioni e precisamente:

- 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;
- qualora, sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile.

CONSIDERATO CHE:

- l'art. 206 bis della L.R. 65/2014 introdotto dalla L.R. 43/2016, recepisce le norme di principio e di dettaglio della legge statale D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e ss.mm.ii. "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" 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 [...]"

- l'art. 206 bis della L.R. 65/2014, recepisce le disposizioni della legge statale, D.P.R. 380/2001, con una limitazione applicativa in relazione all'epoca di realizzazione delle opere. Infatti, mentre in relazione alla legge statale non ci sono 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*", escludendone pertanto l'applicabilità alle opere realizzate successivamente a tale data;
- ove l'art. 206 bis, recita "*il comune irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio del costo di produzione stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392*", è da intendersi che tale conteggio debba essere effettuato con riferimento al prospetto per il calcolo dell'equo canone (Allegato n° 1), che prevede la determinazione della superficie convenzionale oggetto di parziale difformità. Nei casi di parziale difformità che ha conseguito un aumento di volume e non aumento di superficie è necessario dover trasformare detto incremento volumetrico in termini di superficie. Un metodo può essere dedotto dal fatto che l'altezza virtuale per la destinazione residenziale è stabilita in ml. 3,00 dall'art. 20 del regolamento regionale n° 64/R pertanto abbiamo la formula  $\text{Volume} = \text{Superficie utile} \times 3,00$ . Pertanto l'incremento volumetrico può essere ottenuto con un sistema di ragguglio in superficie, mediante l'operazione matematica  $= V (\text{mc. in parziale difformità}) / 3,00 = \text{Sul} (\text{mq. di superficie})$ ;
- per quanto attiene al costo di produzione si ritiene debba essere riferito all'anno in cui è stata realizzata la violazione edilizia, epoca in cui sono stati eseguiti i lavori realizzati in parziale difformità dallo stesso. Tale applicazione trova anche riscontro nei principi giuridici di ragionevolezza e proporzionalità a cui deve generalmente ispirarsi l'applicazione delle leggi. Infatti, tenuto conto che l'importo del costo di produzione aumenta progressivamente avvicinandosi ai nostri giorni, la sanzione pecuniaria a parità di consistenza di opera edilizia, sarà progressivamente più elevata in relazione all'epoca più recente, ragionevolmente ritenendosi la parziale difformità più grave e rilevante in quanto correlata ad un quadro di disciplina urbanistico-edilizia progressivamente più rigoroso;
- appare chiaro che dovranno essere applicati al costo unitario di produzione tutti i coefficienti correttivi previsti dalla suddetta tabella e precisamente relativi alla *tipologia, demografia, ubicazione, livello, vetustà e conservazione*. Questo appare giusto e necessario, non solo perché riportati puntualmente nel prospetto per il calcolo dell'equo canone (Allegato n° 1), ma anche perché attraverso i coefficienti correttivi, si contestualizza lo specifico valore delle opere realizzate in parziale difformità, in relazione all'ambito territoriale in cui sono ubicate ed alle specifiche caratteristiche tipologiche e tecniche;
- in relazione al coefficiente di "vetustà", si ritiene che debba essere applicato in maniera intera, pari ad 1, ciò in relazione al fatto che il costo di produzione è riferito all'epoca di realizzazione delle opere edilizie in parziale difformità. In quel momento le opere erano

“nuove” e certo non possono essere sottoposte all’applicazione di un coefficiente riduttivo afferente alla vetustà. Coerenza impone che adottando il costo di produzione dell’epoca la vetustà sia riferita allo stesso momento. Questo è confermato anche dalla giurisprudenza sull’argomento, si cita in proposito la sentenza TAR Campania, sez. II di Napoli, Sent. 7393/2006 non appellata, che richiamando anche una sentenza del Consiglio di Stato, in un passaggio letteralmente recita: “*Va quindi applicato alla fattispecie il principio secondo cui la stima delle opere abusive, al fine della determinazione della sanzione pecuniaria, non deve tenere conto della vetustà delle opere che, ove sussiste, coincide con l’uso fattone e non può essere detratta dal beneficio economico conseguito dall’autore dell’abuso (C.d.S. sez. V del 10.4.1991 n. 486).*”

- **Si esclude l’ipotesi di rivalutazione e/o attualizzazione e/o aggiornamento, dell’importo ad oggi, del costo di produzione** così come conteggiato sopra, per le seguenti ragioni:

#### **Interpretazione letterale**

- E’ escluso da una interpretazione *letterale* della norma, ai sensi dell’art. 15 delle preleggi, infatti la disposizione normativa dell’art. 206 bis non prevede nessun tipo di rivalutazione e/o attualizzazione e/o aggiornamento, ne risulta previsto in maniera automatica da nessuna norma di legge, a cui si possa fare diretto riferimento per analogia o principio generale sovraordinato.

#### **Interpretazione ratio-legis**

- E’ escluso da una interpretazione giuridica *ratio-legis* della norma, infatti **la fattispecie di opere sanzionate con l’articolo 206 bis, riguardano violazioni di carattere edilizio e tali sanzioni sono applicate a titolo di risarcimento di una legalità violata** e non costituiscono sanzioni amministrative previste dalla legge per la violazione di una norma giuridica che costituisce illecito amministrativo. Pertanto, in relazione al fatto che si tratta di una sanzione edilizia, notoriamente **non si applica il principio giuridico del *tempus regit actum*, ma tale sanzione si applica retroattivamente, cioè si applicano le norme giuridiche vigenti ad oggi ad opere che sono realizzate in epoca passata, quanto non vigeva detta norma.** Secondo i principi giuridici di che trattasi, la norma vigente ad oggi si applica così come letteralmente formulata, alle parziali difformità eseguite prima della data 17 marzo 1985.

#### **Interpretazione analogica**

In relazione ai principi giuridici, quando una legge regionale lascia spazi interpretativi, è necessario leggere lo stesso argomento nella legge nazionale, dove troviamo la normativa di principio che per analogia ci può aiutare a trovare la corretta applicazione.

Il D.P.R. 380/2001, art. 33(L) co. 2 letteralmente recita: “*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 [...]*”. Quindi, la legge statale che rappresenta la norma di principio cui riferirsi, nei casi di incertezza applicativa della norma regionale, conferma che la determinazione del costo di produzione avviene “*con riferimento alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dalla legge 27 luglio 1978, n. 392*”, **senza necessità di rivalutazione e/o attualizzazione e/o aggiornamento, dell'importo ad oggi, momento di irrogazione della sanzione pecuniaria.**

- **Interpretazione teleologica**

E' escluso da una interpretazione *teleologica* della norma. Infatti il legislatore ha disciplinato in maniera generale gli “*interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire*”, all'art. 206 della L.R. 65/2014, per poi introdurre successivamente l'articolo 206 bis, che tratta lo stesso argomento degli “*interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire*”, ma specificatamente “*con destinazioni d'uso residenziale*” ed “*anteriori al 17 marzo 1985*”. Pertanto si è stabilito un regime sanzionatorio “speciale” su specifiche fattispecie di parziali difformità, afferenti al regime funzionale abitativo e di epoca datata. La regione Toscana ha limitato l'applicabilità di tale disciplina sanzionatoria al periodo antecedente l'entrata in vigore della prima legge fondamentale in materia di condono edilizio, la L. n° 47/85, che ha segnato nella disciplina urbanistica uno “spartiacque” importante e significativo. Infatti tale legge, ha configurato un passaggio culturale importante, fra un passato sul quale si intendeva “chiudere” con ragionevoli “deroghe” rispetto ai profili ordinari di legittimità e conformità urbanistico-edilizia delle opere edilizie, rispetto ad un futuro caratterizzato da nuove premesse sostanzialmente improntate ad un più elevato livello culturale di disciplina del corretto assetto del territorio, da concretizzarsi in regole più attente e rigorose. Nello spirito di quanto sopra disposto è da cogliere un indirizzo applicativo della norma che è quello di essere finalizzata all'adozione di misure sanzionatorie unicamente per opere edilizie realizzate in un periodo storico datato, risalente ad oltre trenta anni fa, dove in relazione all'allora quadro della disciplina urbanistica-edilizia, tali opere probabilmente potevano essere nella condizione di conformità urbanistico-edilizia e non costituivano all'epoca abuso edilizio, ma erano state oggetto di errata e/o incompleta rappresentazione progettuale durante il corso dei lavori, in parte probabilmente effetto anche di una minore peculiarità e precisione progettuale, di prassi al tempo. Spesso tali fabbricati risultano anche dotati all'epoca di regolare certificato di abitabilità, a seguito di sopralluogo del

tecnico comunale, ciò comprovando che tali difformità non erano qualificabili di abuso edilizio. Le opere di che trattasi, oggetto della disciplina sanzionatoria in oggetto, peraltro **non riguardano intere opere di nuova realizzazione, ma unicamente “parziali difformità”, realizzate in rapporto ad un titolo edilizio rilasciato all’epoca dalla pubblica amministrazione.** Tali opere, ad oggi in relazione alla verifica con gli attuali criteri di conformità, rappresentano tuttavia, delle opere che qualificano di abuso edilizio “sostanziale”, ma che tuttavia, sulla base di motivato accertamento dell’ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non è possibile e pertanto si consente di mantenerle nel loro stato di fatto, previa pagamento di una sanzione pecuniaria, in assenza di conseguimento di legittimità e di conformità urbanistica e con possibili futuri interventi edilizi, limitati alla conservazione manutentiva come confermato dalla giurisprudenza in materia (T.A.R. Toscana sez. II, del 19.09.2006 n. 3984). In relazione a quanto sopra considerato, è ragionevole pensare che il legislatore con l’introduzione del 206 bis, abbia voluto introdurre una “mitigazione” all’importo della sanzione ordinaria prevista per gli abusi recenti e da ritenersi più “gravi” sanzionati con l’art. 206. Tale “mitigazione” verrebbe ad annullarsi se gli importi conteggiati all’anno di realizzazione delle opere, venissero aggiornati ai nostri giorni, in quanto subirebbero un tale aumento dei valori lontani dai criteri di ragionevolezza e proporzionalità cui ogni normativa di legge dovrebbe improntarsi nella fase interpretativa - applicativa. Inoltre, come può facilmente desumersi effettuando delle proiezioni, a parità di consistenza e fattispecie di parziale difformità, la sanzione sarebbe più alta per abusi datati e diminuirebbe progressivamente avvicinandoci ai nostri giorni, in tal modo sovvertendo la *ratio* generale di principio, secondo la quale la gravità dell’abuso è direttamente proporzionata alla più recente data di realizzazione.

- **Interpretazione giurisprudenziale**

Troviamo in giurisprudenza legittimo riconoscimento al principio di non rivalutazione e/o attualizzazione e/o aggiornamento, del costo di produzione conteggiato all’epoca di realizzazione delle opere, in applicazione della sanzione pecuniaria per parziale difformità.

Si citano le sentenze del Consiglio di Stato, sez. V, del 10.04.1991, n° 486, e T.A.R. Napoli sez. II, 11 luglio 2006, n. 7393, dove si afferma che *“Il riferimento alla data di esecuzione dell’abuso induce a concludere che la stima delle opere abusive debba essere effettuata considerando lo stato dell’immobile all’epoca della realizzazione dell’intervento, non già il costo attuale al momento della applicazione della sanzione”*.

Si cita inoltre la sentenza T.A.R. Lombardia, sezione Brescia, 3 settembre 2003, n. 1198 che conferma l’applicazione del costo di produzione, con riferimento all’epoca dei lavori, in assenza di rivalutazione e/o attualizzazione e/o aggiornamento, nel passaggio che recita: *“Al caso in specie, trattandosi di mera ristrutturazione di edificio realizzato anteriormente alla richiamata data, si sarebbe dovuto applicare il costo-*

*base di cui all'art. 14 della citata legge n. 392/1978, concernente appunto immobili la cui costruzione si sia conclusa entro il 31.12.1978, e non già, come ha fatto l'Amministrazione comunale, quello contenuto nel successivo art. 22, così come modificato mediante il correttivo stabilito all'art. 1 del D.M. 18.12.1998, riguardante gli immobili ultimati successivamente.*"

Tutto quanto sopra, premesso e considerato;

## **SI RITIENE**

in merito alle indicazioni richieste, in materia di 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 alle modalità di conteggio dell'importo relativo alla sanzione pecuniaria, di fornire le seguenti indicazioni:

- Ove la disposizione in oggetto, recita "*il comune irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio del costo di produzione stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392*", è da intendersi che tale conteggio debba essere effettuato con riferimento al prospetto per il calcolo dell'equo canone (Allegato n° 1), che prevede la determinazione della superficie convenzionale oggetto di parziale difformità. Nei casi di parziale difformità che ha conseguito un aumento di volume e non aumento di superficie, si trasforma detto incremento volumetrico in termini di superficie. Un metodo può essere dedotto dal fatto che l'altezza virtuale per la destinazione residenziale è stabilita in ml. 3,00 dall'art. 20 del regolamento regionale n° 64/R pertanto abbiamo la formula  $\text{Volume} = \text{Superficie utile} \times 3,00$ . Pertanto l'incremento volumetrico può essere ottenuto con un sistema di ragguaglio in superficie, mediante l'operazione matematica  $= V (\text{mc. in parziale difformità}) / 3,00 = \text{Sul} (\text{mq. di superficie})$ ;
- Per quanto attiene al costo di produzione, si ritiene che debba essere riferito all'anno in cui è stata realizzata la violazione edilizia, epoca in cui sono stati eseguiti i lavori in parziale difformità.
- Al costo unitario di produzione devono essere applicati tutti i coefficienti correttivi previsti dalla suddetta tabella e precisamente relativi alla *tipologia, demografia, ubicazione, livello, vetustà e conservazione*.
- In relazione al coefficiente di "vetustà", deve essere applicato il coefficiente 1.
- Il conteggio del costo di produzione come sopra calcolato, non deve essere rivalutato e/o attualizzazione e/o aggiornato.
- La sanzione pecuniaria sarà pari al doppio del costo di produzione, calcolato come sopra indicato.

18/11/2016

*Claudio Belcari*