



**Comune di Ravenna**

Area: ECONOMIA E TERRITORIO

Servizio Proponente: SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA

Dirigente Responsabile: ARCH. FLAVIO MAGNANI

Cod. punto terminale: S\_SUE

Ravenna, 31 agosto 2017

Fascicolo n.

Classifica: 06.03

ID Documento: 992587963

**DETERMINA DIRIGENZIALE DU / 2017**

**OGGETTO: INDIRIZZI APPLICATIVI IN MERITO ALLE PROCEDURE PER LA DETERMINAZIONE E L'APPLICAZIONE DELLA FISCALIZZAZIONE (ART. 34 CO. 2 - ART. 33 CO. 2 DEL DPR N. 380/2001 - ART. 14 L.R 23/2004) E ADEGUAMENTO ISTAT**

Premesso che:

- che con deliberazione del Consiglio Comunale n. 24/43063 del 16.03.2017 è stato approvato il bilancio di previsione 2017/2019;
- con deliberazione di G.C. n. 119/45322 del 21.03.2017, esecutiva ai sensi di legge, è stato approvato il piano esecutivo di gestione triennale 2017/2019;
- il dirigente è autorizzato ad adottare tutti i necessari atti finanziari, tecnici e amministrativi connessi agli obiettivi e alle dotazioni assegnate al Servizio proponente;

L'art. 34 T.U. Edilizia "Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire" prevede che gli interventi e le opere realizzate in parziale difformità dal permesso di costruire siano rimossi o demoliti a cura e spese dei responsabili dell'abuso. Quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pecuniaria calcolata secondo due distinti sistemi di valutazione: uno riguardante gli immobili ad uso residenziale incentrato sulla L. n. 392/1978 e l'altro attinente alle strutture adibite ad uso non residenziale, ancorato alla stima del valore venale effettuata dall'agenzia del Territorio.

L'art. 34 del T.U., con l'entrata in vigore della L.R. n. 23/2004, dal 23 ottobre del 2004, si applica unicamente ai procedimenti repressivi in "itinerare" a tale data e per gli abusi "commessi" prima dell'entrata in vigore della legge regionale citata; successivamente si applica rispettivamente l'art. 15 della L.R. n. 23/2004.

L'art. 15 della L.R. n. 23/2004 dispone la demolizione e in caso di impossibilità l'irrogazione di una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere, determinato ai sensi dell'articolo 21, co. 2. Della L.R. n. 23/2004, e comunque di importo non inferiore a 1.000,00 euro.

Analogamente l'art. 33 del T.U. dell'edilizia "Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità" dispone che, nel caso in cui il ripristino degli interventi e delle opere di ristrutturazione edilizia, eseguiti in assenza di permesso o in totale difformità dal titolo, non sia possibile, si applichi una sanzione in base alla L. n. 392/1978 ossia il doppio della differenza tra i valori riferiti all'edificio ristrutturato e all'edificio nella situazione anteriore all'esecuzione dei lavori. Anche in tale ipotesi non è previsto un importo minimo

Il corrispondente art. 14 della L.R. n. 23/2004 "Interventi di ristrutturazione edilizia eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali" prevede che quando

non sia possibile demolire, si applichi una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere, determinato ai sensi dell'articolo 21, co. 2. della L.R. n.23/2004, ma non prevede un importo minimo.

Secondo gli articoli sopra richiamati, art. 33 e 34 del DPR 380/2001 e art. 14 e 15 della L.R. 23/2004, la repressione dell'abuso avviene, *in primis*, attraverso la rimozione o la demolizione delle opere difformi e in alternativa, qualora la demolizione non possa essere eseguita senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, l'applicazione di una sanzione pecuniaria.

In merito alla determinazione della sanzione pecuniaria l'art. 15 della L.R. 23/2004 prevede l'applicazione di una sanzione minima, comunque non inferiore a 1.000,00 euro, diversamente dall'art. 34 del T.U., che non contempla tale circostanza, mentre l'art. 14 della L.R. 23/2004 e l'art. 33 del T.U. non prevedono un importo minimo.

I suddetti articoli operano una netta distinzione sui criteri di calcolo della sanzione:

- per immobili ad uso residenziale è prevista una sanzione in alternativa alla demolizione determinata in base ai disposti della L. 392/78, mediante un meccanismo di calcolo automatico da parte dell'Ufficio Tecnico Comunale;
- per immobili ad usi diversi dal residenziale è prevista una sanzione in alternativa alla demolizione determinata a cura della Agenzia del Territorio ovvero, ancora ad oggi, dalla Commissione Provinciale per la determinazione valori agricoli, di esproprio etc.....

Nel primo caso la sanzione è proporzionata al costo di produzione, nel secondo caso al valore venale,

Può verificarsi che il costo di produzione non sia determinabile in quanto le difformità non si traducono - in base ai criteri della L. n. 392/1978 e/o in base ai criteri applicativi dati agli Uffici, in aumenti di superficie, così come può accadere che la Commissione Provinciale determini che l'abuso non ha creato un incremento del valore venale dell'immobile.

In tali casi, dal meccanismo di calcolo automatico e da una valutazione che non ha determinato incremento del valore venale, la sanzione pecuniaria risulta pari ad un importo di valore zero.

Pertanto, può succedere che, laddove non sia possibile la demolizione o il ripristino, e nel caso di abusi individuabili e/o accertati senza aumenti dei parametri edilizi-urbanistici, dal combinato disposto degli articoli 34 del T.U. e 15 della L.R. n. 23/2004, sopraccitati, risulta che la sanzione, per gli abusi commessi prima dell'entrata in vigore della L.R. n. 23/2004, è pari a zero, mentre per quelli commessi successivamente è pari a euro 1.000,00.

Dato atto di quanto sopra, sussiste un duplice sistema sanzionatorio degli illeciti amministrativi edilizi correlati all'epoca di realizzazione degli stessi che determina una diversa quantificazione della sanzione per lo stesso tipo di abuso.

Preso atto della lacuna evincibile dal puro dato letterale normativo di cui al citato art. 34, così come per l'art. 33 che per l'art. 14 della L.R. n. 23/2004, nella consapevolezza comunque di dover operare nel rispetto del dettato di legge, pur senza trascurare interpretazioni logico sistematiche dei principi desumibili dall'intero impianto sanzionatorio vigente, esperiti specifici approfondimenti sul punto, si evidenziano le seguenti osservazioni.

Trattandosi la sanzione pecuniaria di una misura eccezionale alternativa alla demolizione dell'opera abusiva, la determinazione di una sanzione pari a zero può apparire in contrasto con il principio proprio della fiscalizzazione, la cui logica è che l'abuso non meritevole (o non suscettibile) di demolizione va comunque "punito" (con sanzione pecuniaria)

Infatti, la fiscalizzazione dell'abuso in luogo della demolizione è la procedura con cui l'Amministrazione deve obbligatoriamente attenersi nella definizione di pratiche edilizie per le quali non sia stata richiesta o non sia accoglibile l'istanza di sanatoria proposta dal privato e, parimenti, non sia attivabile il rimedio dell'ordine di demolizione, assolvendo il Comune, in questo modo, al proprio obbligo di controllo sull'attività edilizia ex art. 27 DPR 380/2001. La fiscalizzazione è la procedura prevista come opportuna ed idonea a giustificare il sacrificio dell'interesse a mantenere così com'è il fabbricato, anche in considerazione dell'affidamento che il lungo tempo decorso ha determinato.

Il Legislatore, con il richiamo alla L. n. 392/1978, ha voluto indicare un sistema di calcolo della sanzione oggettivo e valido per tutto il territorio italiano senza però rendersi conto che la sua effettiva applicazione avrebbe potuto, in alcuni particolari casi, dare un valore pari a zero.

Tale ragionamento trova un suo fondamento nel fatto che per quei tipi di abuso dei quali l'ordinamento ha ritenuto sufficiente infliggere una sola sanzione pecuniaria, sul presupposto che il "disvalore" complessivo dell'abuso stesso non è tale da richiederne la materiale eliminazione, cioè la demolizione ed il ripristino dello status quo ante, il Legislatore ha stabilito un importo minimo.

La sanzione amministrativa, è infatti definita in linea generale dalla dottrina, «*la comminazione di una misura svantaggiosa per l'amministrato, il quale, violando il contenuto di un precetto normativo, ostacoli il soddisfacimento dell'interesse dell'amministrazione garantito dal precetto violato*». La sanzione, pertanto, è diretta a garantire l'osservanza di doveri imposti dall'ordinamento ed a rimuovere repressivamente gli effetti conseguenti all'offesa arrecata dalla condotta dell'amministrato all'interesse pubblico.

Le sanzioni amministrative pecuniarie costituiscono la conseguenza giuridica prevista dall'ordinamento per "punire" un comportamento antiggiuridico.

Diversamente avviene per il permesso in sanatoria che tende a rimuovere ex post il contrasto squisitamente formale tra attività edificatoria e normativa che impone il controllo pubblicistico su tale attività, eliminando ex tunc la condizione di originaria "antigiuridicità" della violazione commessa.

In linea generale, infatti, tutte le sanzioni amministrative previste per le varie tipologie di abusi (sanzioni ripristinatorie e/o pecuniarie) hanno la funzione di reprimere l'abuso e non già di sanarlo.

Con l'applicazione e il pagamento della sanzione pecuniaria, il Comune "reprime" l'abuso edilizio, ma al tempo stesso ne consente la conservazione, addivenendo appunto ad una regolarizzazione di fatto delle opere / difformità eseguite.

In materia edilizia la sanzione pecuniaria ha una funzione di reintegrazione della legalità violata, e, più specificamente, una finalità riparatoria per equivalente della lesione dell'interesse pubblico arrecata dalla violazione edilizia (CdS, 3-8 sez. II, 13 novembre 1996, n. 1026 secondo cui "la sanzione pecuniaria per abuso edilizio non è retributiva di un comportamento illecito, bensì ripristinatoria dell'ordine urbanistico violato, seppure per equivalente"; conforme TAR Liguria Genova, sez. I, 12 marzo 2009, n. 306 secondo cui "anche la sanzione pecuniaria in materia urbanistica che sia adottata in alternativa a quella reale è sottoposta allo stesso regime di quella demolitoria ed ha quindi carattere ripristinatorio"; Tar Abruzzo-Pescara, 31 luglio 1982, n. 215 secondo cui le sanzioni urbanistiche pecuniarie hanno funzione "latu sensu" riparatoria; in termini analoghi anche Tar Emilia Romagna-Bologna, 27 maggio 1982, n. 272).

Ciò è ancora più evidente se si considera il carattere reale e non personale della sanzione edilizia (v. TAR, Piemonte-Torino, sez. I, 9 aprile 2003, n. 528; CdS, sez. II, 13 novembre 1996, n. 1026; TAR Lazio, sez. II, 13 luglio 1984, n. 1124).

In relazione a quanto sopra, appare quindi necessario e fondato trovare una metodo di calcolo o un importo forfettario nei casi in cui l'applicazione pedissequa della legge dia un valore pari a zero, evitando così che la sanzione pecuniaria si concretizzi in un vantaggio economico rispetto all'alternativa costituita dalla sanzione demolitoria, in quanto questa non appare in linea sia con i principi generali in materia di sanzioni amministrative degli illeciti edilizi sia con lo stesso dato letterario della norma, come poc'anzi rappresentato.

Su questo aspetto altri Comuni sono intervenuti stabilendo o dei parametri di calcolo oppure applicando un valore minimo forfettario.

Nel caso di opere abusive realizzate su immobili a destinazione residenziale, che non abbiano comportato una superficie assimilabile alle fattispecie individuate all'art. 13 della L. 392/78, per cui non sia possibile quantificare l'importo della sanzione con l'automatismo di calcolo, così come per gli altri edifici quando la valutazione della Commissione provinciale non abbia rilevato un aumento di valore venale, si ritiene necessario ed opportuno stabilire un criterio di

riferimento senza snaturare l'istituto giuridico o modificare l'impronta normativa.

Per principio di equità, proporzionalità e semplicità di applicazione, si reputa corretto per quanto concerne le ipotesi di art. 34 co. 2 e art. 33 CO. 2 DPR 380/01 verosimilmente ricondursi alle soglie minime delle sanzioni amministrative previste, per gli accertamenti di conformità e per i c.d. "abusi minori, dall'art. 37 del D.P.R. 380/01 e s.m.i., ovvero 516 euro.

Per gli stessi principi di cui sopra, nel caso dell'art. 14 L.R. 23/04, tenuto conto che anche il vigente impianto sanzionatorio della legge 23/04 - come novellato dalla L.R. 12/17 - prevede importi sanzionatori minimi (cfr. art. 17 co. 1 lett. c per sanatoria di opere e varianti minori, con soglia minima di 1.000 euro), si reputa corretto applicare la medesima sanzione minima pari a 1000 euro.

Si dispone pertanto che nelle fattispecie in cui sia necessario applicare l'art. 34, comma 2 del D.P.R. 06.06.2001, n° 380, oltre che l'art. 33 comma 2 del D.P.R. 06.06.2011 n. 380, venga irrogata comunque una sanzione pecuniaria forfetaria pari a EURO 516,00 quale importo minimo fissato dalla legge per i cosiddetti "abusi minori" (opere realizzate in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività/ SCIA), in coerenza con l'impianto sanzionatorio di cui al DPR 380/01. Si dispone altresì che nelle fattispecie riconducibili all'art. 14 della L.R. n. 23/2004, venga irrogata una sanzione forfetaria minima pari ad euro 1000, in coerenza con l'impianto sanzionatorio generale della L.R. 23/04: quanto sopra viene applicato alle seguenti tipologie:

a) con riferimento ad opere realizzate in difformità dal permesso di costruire in edifici adibiti ad uso residenziale e/o per interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o di DIA/SCIA (se ricadenti nel campo di applicazione L.R. 15/2013 o previgente L.R. 31/2002) o in totale difformità, per le quali il computo automatico secondo i criteri della L. 392/78 non determini aumento del costo di produzione;

b) con riferimento ad opere realizzate in difformità dal permesso di costruire e/o interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o di DIA/SCIA (se ricadenti nel campo di applicazione L.R. 15/2013 o previgente L.R. 31/2002) o in totale difformità, in edifici adibiti ad usi diversi dal residenziale, ad opera quindi della competente Commissione Provinciale, qualora la stessa non abbia stimato un incremento del valore venale;

c) con riferimento alle ipotesi sopra contemplate ovviamente anche nei casi in cui il computo del costo di produzione o dell'incremento del valore dia un importo inferiore a 516 euro;

Dato atto inoltre che la Legge n. 392/78 (legge sull'equo canone) alla quale le norme richiamate fanno espresso rinvio, è da tempo abrogata - ancorchè siano rimaste in vita le disposizioni sul metodo di computo - e non si provvede da anni ad aggiornare i costi di produzione.

Rilevato infatti, per gli immobili adibiti ad uso di abitazione, ultimati dopo il 31 dicembre 1975, che il costo base di produzione a metro quadrato è fissato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con quello di grazia e giustizia, sentito il Consiglio dei Ministri, da emanare entro il 31 marzo di ogni anno e da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. L'ultimo provvedimento di cui si è a conoscenza risale al 18/12/1998 pubblicato sulla gazzetta ufficiale n. 303 del 30/12/1998, dove il costo base è fissato in £ 1.450.000, pari ad € 748,86 per anno ultimazione lavori 1997.

Dato atto che l'art. 33 co. 2 prevede che la 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.

L'art. 34 co. 2 invece non dispone l'aggiornamento Istat del costo di produzione.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (TAR Veneto n. 473/2012) la stima va effettuata con riferimento al momento in cui il comune adotta la decisione di irrogare la sanzione pecuniaria, e non con riferimento alla data di accertamento dell'infrazione o di ultimazione dell'opera abusiva. Ne consegue che il calcolo dell'ammontare della sanzione pecuniaria dovrà essere effettuato tenendo conto del momento in cui la stessa viene irrogata, in applicazione del principio generale per cui gli interventi abusivi sono sanzionabili in base alla

disciplina vigente al momento in cui avviene la repressione.

Tale interpretazione evita che il responsabile dell'abuso lucri a causa dell'incremento del prezzo della costruzione successivamente all'ultimazione dell'abuso dato che la sanzione pecuniaria si riconnette, per equivalente, alla sanzione alternativa alla demolizione e mira ad eliminare il plus valore economico conseguente all'abuso realizzato e a concretizzarsi in un vantaggio economico rispetto all'alternativa della demolizione.

L'applicazione dei richiamati principi nelle ipotesi in cui si debbano utilizzare i criteri indicati per la determinazione del costo di produzione dalla legge sull'Equo Canone, deve pertanto comportare l'adeguamento dei valori cui fare riferimento, nella specie il valore al metro quadro dell'immobile, al momento in cui la sanzione viene irrogata, atteso che, diversamente opinando, si determinerebbe un ingiusto arricchimento per il proprietario dell'immobile abusivo, che già si avvantaggia della possibilità di non dover demolire il proprio immobile.

Stante la necessità di uniformare la determinazione della sanzione, si dispone che il calcolo del costo di costruzione per edifici residenziali sia determinato applicando il metodo di cui alla legge 392/78 assumendo come costo base di produzione al metro quadrato il più recente costo base di produzione fissato dal Ministero dei Lavori Pubblici (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), attualizzato alla data di irrogazione della sanzione, in base all'ultimo indice ISTAT disponibile relativo al costo di costruzione.

Dato atto che la sottoscrizione del presente atto ha altresì valore di attestazione circa la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa ai sensi dell'art. 147-bis del D. Lgs. 267/2000 così come modificato dalla Legge 213 del 07/12/2012;

Vista la Determinazione dirigenziale 54/ E6 del 07/11/2014 (PG 137727/ 2014) avente per oggetto "Approvazione nuova modulistica 'Determinazione' e 'Provvedimenti' in ordine alle determinazioni dirigenziali con firma digitale";

Dato atto che della presente determinazione è stata data, ai sensi della suddetta Determinazione, preventiva informazione all'Assessore e al Capo Area di competenza;

Visti gli artt. 107 e 183 del D. Lgs. 267/2000, lo Statuto del Comune di Ravenna, il Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, il Regolamento di Contabilità;

Per quanto sopra riportato

## DETERMINA

- 1) in coerenza con l'impianto sanzionatorio del D.P.R. n. 380/2001, oltre che della L.R. 23/2004, e in base a quanto in premessa riportato, **di stabilire una sanzione pecuniaria forfetaria minima pari a euro 516,00 da irrogare nelle fattispecie riconducibili all'art. 34, comma 2 del D.P.R. 06.06.2001, n° 380, oltre che all'art. 33 comma 2 del D.P.R. 06.06.2011 n. 380; di stabilire altresì una sanzione pecuniaria forfetaria minima pari ad euro 1.000 da irrogarsi nei casi di applicazione dell'art. 14 della L.R. n. 23/2004**, quali importi minimi fissati dalla legge per i cosiddetti "abusi minori" (opere realizzate in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività/ SCIA), da applicarsi alle seguenti tipologie:
  - a) con riferimento ad opere realizzate in difformità dal permesso di costruire in edifici adibiti ad uso residenziale e/o per interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire (o anche di DIA/SCIA se ricadenti nel regime dei titoli di cui alla L.R. 15/2013 o previgente L.R. 31/2002) o in totale difformità, per le quali il computo automatico secondo i criteri della L. 392/78 non determini aumento del costo di produzione;
  - b) con riferimento ad opere realizzate in difformità dal permesso di costruire e/o interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire (o anche di DIA/SCIA se ricadenti nel regime dei titoli di cui alla L.R. 15/2013 o previgente L.R. 31/2002) o in totale difformità, in edifici adibiti ad usi diversi dal residenziale, ad opera

quindi della competente Commissione Provinciale, qualora la stessa non abbia stimato un incremento del valore venale;

c) con riferimento alle ipotesi sopra contemplate ovviamente anche nei casi in cui il computo del costo di produzione e dell'incremento del valore dia un importo inferiore a 516 euro;

- 2) Inoltre, di stabilire, che nell'applicare il metodo di cui alla legge 392/78 ai fini della determinazione della sanzione da applicare si assuma come costo base di produzione al metro quadrato il più recente costo base di produzione fissato dal Ministero dei Lavori Pubblici (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), attualizzato alla data di irrogazione della sanzione, in base all'ultimo indice ISTAT disponibile relativo al costo di costruzione;
- 3) di stabilire infine che i criteri applicativi sanzionatori di cui al presente atto siano applicati anche ai procedimenti in corso per i quali non sia ancora stata redatta la proposta di provvedimento o comunque non sia ancora stata determinata la stima/quantificazione della sanzione;
- 4) di dare atto che il Responsabile del Procedimento è la dott.ssa ALESSANDRA SAVOIA, QUADRO AZIENDALE dell'U.O. CONTROLLO EDILIZIO cui è demandato il compito di darne opportuna conoscenza ai dipendenti del Servizio.

Il Dirigente  
Arch. Flavio Magnani  
(documento firmato digitalmente)