

LE FISCALIZZAZIONI

L'ordinamento prevede cinque fattispecie di interventi edilizi per le quali, in presenza di determinati abusi edilizi, la sanzione amministrativa anziché nella rimozione e rimessa in pristino può consistere nella mera irrogazione di una sanzione pecuniaria (cd. "fiscalizzazioni"); si tratta in particolare dei seguenti interventi:

(i) interventi di ristrutturazione eseguiti in assenza del permesso di costruire o della Super-S.C.I.A. o in totale difformità qualora il "ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile" e non ricorrano le condizioni per poter ottenere il titolo in sanatoria ai sensi dell'art. 36, TU D.P.R. n. 380/2001 ("accertamento di conformità), ed esclusi in ogni caso i beni soggetti a vincoli ex D.Lgs. 22/01/2004, n. 42 e salva la diversa disciplina prevista per gli edifici in zona "A" (art. 33, comma 2, D.P.R. 06/06/2001, n. 380, TU in materia edilizia);

(ii) interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla Super-S.C.I.A. qualora la demolizione non possa avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità e non ricorrano le condizioni per poter ottenere il titolo in sanatoria ai sensi dell'art. 36-bis, TU D.P.R. n. 380/2001 ("accertamento di conformità) (art. 34, comma 2, D.P.R. 06/06/2001, n. 380, TU in materia edilizia);

(iii) interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività "ordinaria" sempreché non ricorrano le condizioni per poter presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria ai sensi dell'art. 36-bis, TU D.P.R. n. 380/2001 ("accertamento di conformità) (art. 37, comma 1, D.P.R. 06/06/2001, n. 380, TU in materia edilizia) (deve, peraltro, trattarsi della S.C.I.A. "ordinaria", esclusa, invece, la c.d. "Super-S.C.I.A." utilizzabile, a far data dall'11/12/2016, in alternativa al permesso di costruire per gli interventi di cui all'art. 23, comma 01, D.P.R. 06/06/2001, n. 380, TU in materia edilizia);

(iv) interventi eseguiti in base a permesso annullato qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino (art. 38, comma 1, D.P.R. 06/06/2001, n. 380, TU in materia edilizia);

(v) interventi eseguiti dopo il 10/09/1967 ma prima dell'entrata in vigore della L. 28/02/1985, n. 47 (17/03/1985) per i quali siano stati adottati dei provvedimenti sanzionatori a sensi dell'art. 41, L. 17/08/1942, n. 1150 o a sensi dell'art. 15, comma 9, L. 28/01/1977, n. 10 (art. 41, L. 28/02/1985, n. 47, tuttora in vigore giusta il disposto dell'art. 137, D.P.R. 06/06/2001, n. 380, TU in materia edilizia).

Effetti del pagamento della sanzione pecuniaria

Si ritiene che con l'integrale pagamento della sanzione pecuniaria irrogata, l'opera abusiva deve considerarsi "sanata", pur in mancanza del rilascio di un formale titolo abilitativo in sanatoria. Infatti, l'ordinamento in presenza di un abuso edilizio accertato non può che prevedere due alternative:

- o la rimozione dell'abuso stesso (con la demolizione delle opere abusive, la rimessa in pristino dei luoghi e la irrogazione di tutte le altre sanzioni amministrative di carattere pecuniario nonché delle sanzioni penali previste in relazione alla gravità dell'abuso);

- o la sanatoria dell'abuso, previo pagamento delle oblazioni relative e se previsti anche degli oneri concessori.

Altre soluzioni non sono possibili né concepibili.

Le norme sopra citate non sempre peraltro esplicitano in maniera espressa questa conseguenza quale effetto del pagamento della sanzione pecuniaria irrogata.

Ciò viene detto:

- in maniera espressa solo per gli interventi eseguiti in base a permesso annullato: infatti l'art. 38, comma 2, D.P.R. 06/06/2001, n. 380 (TU in materia edilizia) stabilisce che "l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'art. 36" (c.d. "accertamento di conformità");

- in forma "indiretta" per gli interventi eseguiti dopo il 10/09/1967 ma prima dell'entrata in vigore della L. n. 47/1985 (17/03/1985) per i quali siano stati adottati dei provvedimenti sanzionatori a sensi dell'art. 41, L. n. 1150/1942 o a sensi dell'art. 15, comma 9, L. n. 10/1977; infatti l'art. 41, comma 2, L. 28/02/1985, n. 47 stabilisce che "il pagamento delle sanzioni pecuniarie produce gli effetti di cui al penultimo comma dell'art. 35" (ed il penultimo comma dell'art. 35, L. n. 47/1985, nella versione originaria, essendosi poi aggiunti altri commi, stabiliva che "a seguito della concessione o autorizzazione in sanatoria viene altresì rilasciato il certificato di abitabilità o agibilità anche in deroga ai requisiti fissati da norma regolamentari ...").

Nulla invece dicono per gli interventi di ristrutturazione in assenza del permesso di costruire o della Super-S.C.I.A. o in totale difformità da detti titoli o per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla Super-S.C.I.A. o per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività "ordinaria" rispettivamente l'art. 33, l'art. 34, e l'art. 37 D.P.R. 06/06/2001, n. 380 (TU in materia edilizia).

Ma può ragionevolmente ritenersi che, per i motivi suesposti, il principio ricavabile dalle disposizioni dell'art. 38, comma 2 D.P.R. 06/06/2001, n. 380 (TU in materia edilizia) (pagamento sanzione pecuniaria irrogata equivale a provvedimento in sanatoria) possa essere applicato anche alle fattispecie di cui trattasi e di cui agli artt. 33, 34 e 37, quanto meno in via di interpretazione analogica.

Tale conclusione, inoltre, sembra trovare puntuale riscontro anche nel disposto dell'art. 9-bis, comma 2-bis, TU D.P.R. n. 380/2001, nel testo come riformulato dal D.L. 29/05/2024, n. 69, convertito con L. 24/07/2024 n. 105. In tale norma, infatti, si precisa che alla determinazione dello stato legittimo di un fabbricato concorre anche il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37 e 38 del Testo Unico in materia edilizia. Il legislatore pone, ai fini della determinazione dello stato legittimo del fabbricato, il pagamento di queste sanzioni pecuniarie sullo stesso piano dei titoli in sanatoria. Anche il pagamento delle sole sanzioni pecuniarie (a prescindere dal rilascio o dalla formazione di un titolo formale in sanatoria) "sana" le eventuali irregolarità commesse così da poter ritenere sussistente lo stato legittimo del fabbricato. In sostanza l'art. 9-bis, comma 2-bis, conferma che anche il pagamento delle sanzioni pecuniarie previste in luogo della demolizione e/o rimessa in pristino (cd. "fiscalizzazioni"), produce gli stessi effetti delle sanatorie formali (esplicitate in appositi titoli edilizi) e concorre con queste ultime nella determinazione dello stato legittimo del fabbricato¹ così da non pregiudicare:

¹ In questo senso si sono pronunciate anche le *Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024 n. 105 (DL Salva Casa)* emanate a cura del



- la possibilità di presentare nuovi progetti edilizi;
- la commerciabilità economica degli edifici;
- la possibilità di accedere ad agevolazioni e bonus fiscali.

Atti di trasferimento

In presenza di abusi "sanati" mediante la corresponsione della sanzione pecuniaria e quindi in assenza del rilascio di un formale "provvedimento di sanatoria" cosa si deve dichiarare in un atto comportante il trasferimento di immobili?

Si rileva come la questione trovi una sua puntuale disciplina normativa solo per:

a) gli interventi eseguiti in base a permesso annullato ex art. 38, D.P.R. 06/06/2001, n. 380 (TU in materia edilizia): infatti l'art. 46, comma 2, medesimo TU in materia edilizia stabilisce che "nel caso in cui sia prevista, ai sensi dell'articolo 38, l'irrogazione di una sanzione soltanto pecuniaria, ma non il rilascio del permesso in sanatoria, agli atti di cui al comma 1, deve essere allegata la prova dell'integrale pagamento della sanzione medesima";

b) gli interventi eseguiti dopo il 10/09/1967 ma prima dell'entrata in vigore della L. n. 47/1985 (17/03/1985) per i quali siano stati adottati dei provvedimenti sanzionatori a sensi dell'art. 41, L. n. 1150/1942 o a sensi dell'art. 15, comma 9, L. n. 10/1977: infatti l'art. 41, comma 1, L. 28/02/1985, n. 47 stabilisce che in questi casi deve essere esibita "idonea certificazione rilasciata dall'Autorità competente attestante l'avvenuto integrale adempimento delle prescrizioni del provvedimento sanzionatorio" e che degli estremi di tale certificazione si dovrà fare "menzione" in atto (non è per questa fattispecie prescritta l'allegazione come invece nel caso precedente); tuttavia se la certificazione non viene rilasciata entro 30 giorni può essere sostituita da una dichiarazione dell'alienante attestante l'avvenuto integrale pagamento della sanzione "accompagnata dalla copia conforme della domanda di rilascio della certificazione" (che quindi in sostanza, se si vuol dare un significato all'espressione "accompagnata", dovrà essere allegata all'atto).

Nulla invece si dice con riguardo agli interventi di ristrutturazione in assenza del permesso di costruire o della Super-S.C.I.A. o in totale difformità da detti titoli o per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla Super-S.C.I.A., ovvero per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla S.C.I.A. ordinaria; e se per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla Super-S.C.I.A. ovvero per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla S.C.I.A. ordinaria (escluse le ristrutturazioni ricostruttive), la mancata previsione delle formalità redazionali si giustifica per il fatto che si tratta di abusi che comunque non incidono sulla validità dell'atto di trasferimento, lo stesso non può dirsi per gli interventi di ristrutturazione, se ristrutturazione "rilevante" (ossia ristrutturazione ricostruttiva e ristrutturazione conservativa "pesante"), interventi che per definizione portano ad organismi edilizi in tutto o in parte diversi da quelli precedenti e per i quali vi è l'esigenza di far constare l'avvenuta sanatoria a pena di nullità dell'atto stesso di trasferimento.

Peraltro, visto che, sotto il profilo sostanziale, si è giunti a ritenere che anche:

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (M.I.T.) e pubblicate in data 29 gennaio 2025: *"Ne deriva che a seguito delle modifiche introdotte dal DL Salva Casa le difformità oggetto di fiscalizzazione ... potranno essere considerate pienamente sanate anche ai fini della dimostrazione dello stato legittimo attraverso la mera esibizione delle predette attestazioni (il pagamento della sanzione ...). Tale innovazione consente di superare le incertezze risultanti dalla precedente normativa, che portavano a "tollerare", ma non a "sanare" le difformità interessate da fiscalizzazioni"*

- per gli interventi di ristrutturazione in assenza del permesso di costruire o della Super-S.C.I.A. o in totale difformità da detti titoli (di cui all'art. 33, TU D.P.R. n. 380/2001);
- per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire o della Super-S.C.I.A. (di cui all'art. 34, TU D.P.R. n. 380/2001);
- per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla S.C.I.A. ordinaria (di cui all'art. 37, TU D.P.R. n. 380/2001).

l'integrale pagamento delle sanzioni di carattere pecuniario determina la "sanatoria" delle opere abusive, pur in assenza di un provvedimento formale di sanatoria, e ciò:

- in applicazione analogica del principio fissato per gli interventi eseguiti in base a permesso annullato dall'art. 38, comma 2, TU D.P.R. n. 380/2001;
- tenuto conto del disposto dell'art. 9-bis, comma 1-bis medesimo TU che ai fini della determinazione dello stato legittimo dei fabbricati equipara le fattispecie di cui agli artt. 33, 34, 37 alla fattispecie di cui all'art. 38.

si può fondatamente ritenere che, anche per quanto concerne il profilo formale, relativo alle modalità redazionali degli atti di trasferimento, la regola fissata nell'art. 46, comma 2, TU 380/2001 possa essere estesa, quanto meno in via di interpretazione analogica, a tutti i suddetti interventi (con conseguente prescrizione della allegazione della prova dell'integrale pagamento della sanzione).

Conclusioni:

Si possono quindi prospettare, in assenza di una specifica disciplina di legge in materia, le seguenti soluzioni operative:

(i) agli atti di trasferimento di edifici oggetto di interventi di ristrutturazione eseguiti in assenza di titolo edilizio (ossia in assenza di permesso di costruire o Super -S.C.I.A.) nel caso di ristrutturazione ricostruttiva "pesante", di ristrutturazione ricostruttiva ampia su aree tutelate, di ristrutturazione conservativa "pesante" ovvero in assenza di S.C.I.A. "ordinaria" nelle altre ipotesi di ristrutturazione ricostruttiva o di ristrutturazione conservativa) o in totale difformità dai titoli suddetti e per i quali sia stata irrogata la sola sanzione pecuniaria, va allegata la prova dell'integrale pagamento della sanzione pecuniaria, allegazione che sarà:

- **necessaria per la validità** e quindi a pena di nullità dell'atto medesimo se si tratta di interventi di ristrutturazione "rilevante" (ossia di ristrutturazione ricostruttiva o di ristrutturazione conservativa "pesante");
- **solo opportuna**, ai fini della completa informazione dell'acquirente circa la "storia urbanistico-edilizia" dell'immobile, senza quindi che la mancanza di tale allegazione possa considerarsi causa di nullità dell'atto medesimo, se si tratta di interventi di ristrutturazione conservativa c.d. "leggera";

(ii) agli atti di trasferimento di edifici oggetto di interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla Super-S.C.I.A. ovvero di interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla S.C.I.A. "ordinaria" (con la sola esclusione delle fattispecie di ristrutturazione ricostruttiva soggette a S.C.I.A. per le quali vale quanto sopra riportato sub i), per i quali sia stata irrogata la sola sanzione pecuniaria a sensi, rispettivamente, degli artt. 34 e 37, TU D.P.R. n. 380/2001, va allegata la prova dell'integrale pagamento della sanzione, allegazione da effettuarsi peraltro solo per ragioni di opportunità, ai fini della completa informazione dell'acquirente circa la "storia urbanistico-edilizia" dell'immobile, senza quindi che la mancanza di tale allegazione possa considerarsi causa di nullità dell'atto medesimo.

Restano ferme invece per gli atti relativi ad edifici oggetto di interventi eseguiti in base a permesso annullato ex art. 38 TU o di interventi eseguiti dopo il 10/09/1967 ma prima



dell'entrata in vigore della L. n. 47/1985 (17/03/1985) per i quali siano stati adottati dei provvedimenti sanzionatori a sensi dell'art. 41, L. n. 1150/1942 o a sensi dell'art. 15, comma 9, L. n. 10/1977, le formalità redazionali prescritte rispettivamente dall'art. 46, comma 2, D.P.R. 06/06/2001, n. 380 (TU in materia edilizia) e dall'art. 41, comma 1, L. 28/02/1985, n. 47 quali sopra descritte, che dovranno essere osservate:

- a pena di nullità degli atti medesimi se si tratta di abusi c.d. "maggiori" (ossia assenza di titolo abilitativo o totale difformità; ad esempio se viene annullato il permesso di costruire con cui è stata autorizzata la costruzione di un edificio);
- solo per ragioni di opportunità, ai fini della completa informazione dell'acquirente circa la "storia urbanistico-edilizia" dell'immobile, senza quindi che la mancanza di tale formalità possa considerarsi causa di nullità dell'atto medesimo, se si tratta di abusi c.d. "minori" (ad esempio se viene annullato il permesso di costruire con cui è stato autorizzato un piccolo ampliamento non funzionalmente autonomo di un edificio).