

Concorso

AGENZIA

delle **ENTRATE**

190

Funzionari

60

Funzionari per **servizi tecnici** e processi di **logistica**
(cod. 60FT/TL)

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ**

per la prova **scritta** e **orale**

NLD

CONCORSI

nuovo articolo dispone che gli interventi realizzati **come varianti in corso d'opera** che costituiscono parziale difformità dal titolo **possono essere regolarizzati** alle seguenti condizioni:

- il titolo deve essere stato rilasciato prima della entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (c.d. legge Bucalossi);
- gli interventi in questione non sono riconducibili ai casi previsti dall'art. 34- bis del D.P.R. 380/2001 sulle tolleranze costruttive

Quanto all'integrazione del primo requisito risulta, quindi, rilevante l'accertamento dell'epoca di realizzazione della variante. A tal proposito l'articolo in esame stabilisce – al comma 2 – che tale epoca è provata mediante la documentazione (prevista dall'art. 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo, del D.P.R. 380/2001) per la determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare oppure, nei casi in cui sia impossibile accertarla mediante la documentazione testé menzionata, è attestata dal tecnico incaricato con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. Viene precisato che in caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dalla disciplina in materia di autocertificazione (v. capo VI del D.P.R. 445/2000). Ove ricorrano i presupposti per la regolarizzazione, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile deve sia presentare una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) sia provvedere al pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi del comma 5 dell'articolo 36-bis del t.u.e.

► 19.2.5. Abusi edilizi su suoli di proprietà pubblica

L'art. 35 t.u. edilizia si occupa della sanzione da applicare, nonché del relativo procedimento amministrativo, per le ipotesi in cui gli interventi abusivi siano stati effettuati su **suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici**. La norma non specifica il termine entro il quale l'ordine di demolizione dell'opera abusiva deve essere adempiuto di conseguenza, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che la fissazione del termine suddetto va effettuata dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale secondo il suo prudente apprezzamento.

Il comma 3 dell'art. 35 t.u. edilizia stabilisce che lo Stato, gli enti pubblici territoriali nonché gli altri enti pubblici mantengono nella materia *de qua* il potere di autotutela, dal quale deriva la possibilità per gli enti medesimi di effettuare una valutazione autonoma ed eventualmente diversa rispetto a quella di competenza del Comune. In definitiva, lo Stato e gli altri enti pubblici hanno il potere di adottare, ai sensi del comma 3 dell'art. 35 sanzioni differenti dalla demolizione, ferma restando comunque l'esigenza di tutelare l'interesse pubblico. L'art. 35 t.u. edilizia stabilisce un regime speciale rispetto a quello contemplato dall'art. 31 dello stesso t.u., nella misura in cui la prima delle succitate disposizioni non prevede l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale del manufatto abusivo e dell'area di sedime. Se così non fosse, si verificherebbe il depauperamento del patrimonio statale o di un altro ente pubblico a favore dell'amministrazione comunale nel cui territorio la costruzione abusiva è stata realizzata.

20. Forme di legittimazione degli abusi edilizi ed abusi "tollerati".

Si è detto che il D.P.R. 06 giugno 2001 n. 380 prevede – in relazione alle diverse categorie di opere abusive – altrettante sanzioni di natura amministrativa. Il legislatore non ha trascurato – tuttavia - di considerare che vi possono essere casi in cui la demolizione del manufatto abusivo o, comunque, la sua sanzionabilità in altra forma potrebbe non rispondere al principio di proporzionalità e ragionevolezza. In tale ambito vengono in rilievo figure eterogenee delle quali occorre evidenziare i tratti differenziali:

- a) le tolleranze costruttive ed esecutive (art. 34 bis t.u.e.)
- b) la c.d. fiscalizzazione degli abusi (art. 38 t.u.e.)
- c) le figure del permesso di costruire in sanatoria e del permesso di costruire in deroga
- d) i condoni

► 20.1 Tolleranze costruttive ed esecutive. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105

A seguito dell'abrogazione dell'art. 34, c. 2-ter, t.u. edilizia, effettuata dal d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto Semplificazioni), convertito (con modificazioni) dalla l. n. 120/2020, è stato contestualmente inserito, nel corpo del t.u.e., il **nuovo art. 34-bis**, dedicato alle **tolleranze costruttive edilizie**. Nella prospettiva di **flessibilizzazione della disciplina dei titoli edilizi** e dell'attività edificatoria è - poi - intervenuto l'art. 1, comma 1, **lett. f)** del D.L. 29 maggio 2024, n. 69 conv. con modif. in **L. 24 luglio 2024, n. 105**, all'art. 34-bis, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. L'art. 34-*bis* tue – dopo la conversione in legge del D.L. 29 maggio 2024, n. 69 - prevede che non sono oggetto di repressione difformità “minimali” che si mantengono entro determinati valori-soglia dal 2% al 6% in base alla superficie utile dell'immobile.

Si è così identificato un margine entro il quale il “*mancato rispetto*” dai parametri qualificanti del titolo edilizio (altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta “e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari”) “*non costituisce violazione edilizia*”. Con la conseguenza che il mancato rispetto dai parametri qualificanti del titolo edilizio non postula né l'irrogazione di sanzioni afflittive nei confronti dei responsabili né l'applicazione di misure nei confronti della res abusiva, ove la difformità resti contenuta nei valori-soglia indicati dalla norma.

In particolare, l'articolo 34-bis disciplina:

- a) **al comma 1, le cd. tolleranze costruttive** che si sostanziano in difformità costituite da eccedenze quantitative rispetto al titolo abilitativo parametrize in misura inversamente proporzionale alla superficie utile dell'immobile (minore è la superficie utile maggiore è il limite consentito percentualmente)³
- b) **al comma 2, le cd. tolleranze esecutive** qualificabili come scostamenti intervenuti in fase di cantiere che si sostanziano in mere “irregolarità geometriche” implicanti l'impedimento di modifiche di minima entità alle finiture degli edifici, la diversa collocazione di impianti e opere interne eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizio.

Ciò posto sotto il profilo definitorio e classificatorio, la *ratio* complessiva sottesa alla disciplina delle “tolleranze” sia costruttive che esecutive è quella di tutelare la posizione giuridica del titolare del titolo edilizio a fronte di difformità inoffensive perché inidonee a compromettere le esigenze di tutela sottese alla disciplina amministrativa (prescrittiva della conformità del realizzato all'assentito). Si tratta – in altri termini - di forme di micro-difformità che l'ordinamento - operata una valutazione costi-benefici - rinuncia a qualificare come abusi sostanziosi in scostamenti dai parametri definiti dal titolo che si considerano privi di effetti sullo stato legittimo e sulla circolazione degli edifici.

La relazione illustrativa del D.L. 29 maggio 2024, n. 69 specifica che “*preme sottolineare l'importanza di mantenere distinte le predette lievi difformità dalle ipotesi di abuso più gravi, consistenti in interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività straordinaria ovvero in assenza di tali titoli o con variazioni essenziali al progetto approvato. In relazione a questi ultimi casi, che sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente intervento normativo, rimangono immutate le misure di prevenzione e di sanzione previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (TUE), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380*”. Sulla scorta di quanto specificato dalla relazione illustrativa, la disciplina delle tolleranze va tenuta distinta – in ragione dei tratti innanzi evidenziati - dalla **nozione di sanatoria, di deroga e di condono**.

► 20.2 La “fiscalizzazione” dell'abuso e forme di legittimazione degli abusi edilizi: sanatorie e condoni.

Si è detto che il D.P.R. 06 giugno 2001 n. 380 prevede – in relazione alle diverse categorie di opere abusive – altrettante sanzioni di natura amministrativa. Il legislatore non ha trascurato – tuttavia - di considerare che vi possono essere casi in cui la demolizione del manufatto abusivo o, comunque, la sua sanzionabilità in altra forma potrebbe non rispondere al principio di proporzionalità e ragionevolezza.

³ Sull'ambito di applicabilità del concetto di tolleranza costruttiva, si veda la sentenza n. 3610/2024 del Consiglio di Stato, che ha interpretato il termine quale riferito all'esecuzione delle unità immobiliari assentite e non già a superfetazioni, o comunque a manufatti, non presenti nel progetto autorizzato

In proposito viene in rilievo la figura della “fiscalizzazione” dell’abuso. L’art. 38 del t.u. edilizia dispone che *“in caso di annullamento del permesso, qualora non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall’agenzia del territorio, anche sulla base di accordi stipulati tra quest’ultima e l’Amministrazione comunale. L’integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all’articolo 36 (comma 2)”*. La norma disciplina l’istituto della c.d. “fiscalizzazione”, ovvero la possibilità, offerta dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, di sostituire alla demolizione e ripristino dello stato dei luoghi una sanzione pecuniaria alternativa. Mediante tale istituto, il legislatore ha ritenuto di riconoscere in capo all’Amministrazione la possibilità di non procedere automaticamente all’applicazione delle normali sanzioni susseguenti all’accertamento dell’abuso (demolizione dell’opera), potendo essere conveniente mantenere l’opera realizzata e introitare una sanzione pecuniaria cospicua, quale appunto quella costituita dal valore venale delle opere abusive realizzate.

► 20.3. Permesso di costruire in sanatoria ed permesso di costruire in deroga: differenze. Le novità della L. 24 luglio 2024, n. 105

Nel quadro della materia della legittimazione degli abusi edilizi vengono in rilievo le ipotesi di abusi “meramente formali” per i quali l’accertata conformità dell’opera alla disciplina edilizia e urbanistica consente il rilascio del **c.d. permesso in sanatoria**.

La figura del permesso di costruire in sanatoria è disciplinata dagli artt. 34-37 e 45, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. L’art.1, comma 1, lett. , g), h), i) del D.L. 29 maggio 2024, n. 69 ha – peraltro - modificato l’istituto nei termini di seguito esposti.

Nella dimensione ante-riforma il rilascio del permesso in sanatoria poteva essere ottenuto se l’intervento fosse risultato comunque conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente **sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria** (regola della doppia conformità).

La disciplina della Legge “**Salva-casa**” del luglio 2024 è intervenuta sulle tipologie di accertamento di conformità in sanatoria, differenziando:

- gli interventi eseguiti in assenza, totale difformità o in variazione essenziale dal permesso di costruire o dalla Scia alternativa al permesso di costruire di cui all’art. 23 Dpr 380/2001 o con variazioni essenziali, per i quali, in quanto fattispecie di maggiore gravità, continua a permanere l’attuale regime della doppia conformità urbanistica ed edilizia (previsioni di piano e normativa tecnica), ossia della necessità di rispettare la normativa prevista sia all’epoca della realizzazione sia al momento della presentazione della domanda (art. 36);
- gli interventi in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla Scia alternativa al permesso di costruire nonché quelli realizzati in assenza o in difformità dalla Scia “semplice” di cui all’art. 22 Dpr 380/2001, per i quali **vi è il superamento della doppia conformità**: si prevede che è sufficiente provare la conformità urbanistica ad oggi (al momento della presentazione della domanda) e la conformità edilizia (normativa tecnica) all’epoca della realizzazione (nuovo art. 36-bis).

Il requisito della «doppia conformità» non è – quindi - del tutto eliminato per le ipotesi ex articolo 36-bis, ma è «attenuato» grazie allo **sdoppiamento** operato con riferimento alla disciplina urbanistica e a quella edilizia. Pertanto, mentre per gli abusi più gravi resta fermo l’obbligo di attestare la conformità (urbanistico- edilizia) tanto al momento della realizzazione degli abusi quanto a quello della presentazione della domanda di sanatoria, per gli interventi “minori” è prevista una conformità sì doppia, ma “asimmetrica”: quella urbanistica deve sussistere al momento della presentazione della domanda; quella edilizia al momento della realizzazione delle opere.

A sua volta il permesso di costruire in sanatoria va tenuto distinto dal **permesso di costruire in deroga**. L’istituto del permesso di costruire in deroga è previsto e disciplinato dall’art. 14 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. In origine, il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (art. 14, comma 1) prevedeva la possibilità di rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio Comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni in materia di beni soggetti ad interesse culturale o a vincolo

ambientale e paesaggistico. Sebbene il Legislatore abbia progressivamente ampliato il raggio applicativo dell'istituto, la giurisprudenza, fin da subito, ha messo in rilievo il **carattere eccezionale** del permesso in deroga rispetto all'ordinario titolo edilizio. Secondo il Consiglio di Stato *"il permesso di costruire in deroga di cui all'art. 14 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 è un istituto di carattere eccezionale rispetto all'ordinario titolo edilizio e rappresenta l'espressione di un potere ampiamente discrezionale che si concretizza in una decisione di natura urbanistica, da cui trova giustificazione la necessità di una previa delibera del Consiglio comunale"*.

Le figure del permesso di costruire in sanatoria (artt. 34-37 e 45, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) e del permesso di costruire in deroga 14 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 sono istituti a carattere permanente a differenza del **condono edilizio**. Ed infatti, condono e sanatoria sono istituti diversi per presupposti, procedimento e relativi effetti: il condono è un istituto a carattere temporaneo che investe solo quei manufatti che siano realizzati fino all'entrata in vigore della legge che ne condona l'abusività. Più precisamente, tramite il condono viene meno l'abusività dei manufatti in contrasto con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie vigenti al momento dell'abuso e al momento della presentazione della domanda di condono.

► 20.4. Il fenomeno dei condoni

All'inizio di questo capitolo, si è rilevato che la materia dell'urbanistica e dell'edilizia si è sempre caratterizzata per una disorganica stratificazione normativa, da cui deriva l'assenza di un chiaro sistema di fonti. Questi aspetti, uniti a un tendenziale "malcostume" generale, sono alla base del fenomeno dell'**abusivismo edilizio**, che storicamente, ha forse toccato il suo apice tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso.

All'epoca, era emersa la pressante esigenza di riallineare la pianificazione urbanistica rispetto alla situazione di fatto esistente. Fu così che venne emanata la **l. 47/1985** sul **condono edilizio**, mediante la quale venne introdotta la possibilità di regolarizzare costruzioni abusive ultimate entro il 1° ottobre 1983. La legge subordinò la condonabilità delle opere:

- alla richiesta dell'interessato;
- al pagamento, a beneficio dello Stato, di un'oblazione commisurata alla tipologia di abuso, alla sua localizzazione e al periodo della commissione;
- alla corresponsione di un contributo concessorio da versarsi al Comune per il rilascio del permesso edilizio avente effetto sanante dell'abuso.

Il condono del 1985 aveva un carattere straordinario. Cionondimeno, un **secondo condono edilizio** venne poi riproposto con il **d.l. 468/1994**, trasfuso nell'art. 39 l. 724/1994. Il condono perseguiva la duplice finalità di:

- fare fronte all'eccessivo numero di domande di condono presentate in relazione alla legge del 1985;
- far affluire rapidamente denaro nelle casse dello Stato, senza dover ricorrere all'imposizione di nuovi oneri tributari. In tale ottica il Legislatore semplificò altresì il procedimento per l'ottenimento della sanatoria.

Infine, un **terzo condono edilizio** si è avuto ad opera del **d.l. 269/2003**, convertito in l. 326/2003 (a sua volta modificata con il d.l. 168/2004, convertito in l. 191/2004).

Nel dettaglio, l'art. 32 d.l. 269/2003 ha previsto la possibilità di condono per opere di ampliamento di manufatti già esistenti, a uso residenziale o meno, o di nuove costruzioni ad uso residenziale, purché nel rispetto di limiti dimensionali stabiliti dalla legge.

21. Le sanzioni penali

A norma dell'art. 44 del D.P.R. 380/2001, salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, ferme le sanzioni amministrative, sono previste le seguenti sanzioni penali:

- a) l'ammenda fino a 10329 euro per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire;