

Quando la demolizione diventa multa: tutti gli abusi edilizi che possono essere fiscalizzati

Con il termine fiscalizzazione dell'abuso si intende un rimedio 'sanzionatorio' alternativo eccezionalmente concesso in luogo della demolizione, possibile in caso di ristrutturazione edilizia eseguita in mancanza di titolo, totale difformità o variazione essenziale, previa motivato accertamento del comune sull'impossibilità di ripristino, e di opere eseguite in parziale difformità dal permesso di costruire qualora la demolizione non possa avvenire senza pregiudizio della parte conforme.

di [Matteo Peppucci](#) – 06.03.2025

Ci sono dei precisi casi nei quali è possibile, a determinate e specifiche condizioni, **'trasformare' o meglio tramutare la demolizione di un abuso edilizio in 'semplice'** (anche se a volte molto cara) **sanzione pecuniaria**.

Questo meccanismo, conosciuto come [fiscalizzazione dell'abuso edilizio](#), è normato dagli artt. [33](#), [34](#) e anche [38](#) del Testo Unico Edilizia, e davvero ben 'spiegato' all'interno di una recente sentenza, la n.686/2025 del 21 febbraio del TAR Catania, che si occupa in realtà del caso di un diniego comunale per la richiesta di accertamento di conformità ai sensi dell'art. [36](#) del dpr 380/2001 per alcune opere realizzate in difformità dalla concessione edilizia.

Le opere abusive del contendere

L'immobile per il quale si propone il ricorso si articolava, nella sua originaria consistenza, in tre corpi di fabbrica contraddistinti dalle lettere A, B (due magazzini ad un'elevazione f.t.) e C (un'abitazione a due elevazioni f.t. con tetto di legno e tegole).

Con successiva concessione edilizia, la ricorrente è stata autorizzata ad un **ampliamento in aderenza al corpo di fabbricato esistente (corpo C) e al cambiamento della distribuzione interna**.

La ricorrente rappresenta di avere realizzato i suddetti interventi in parziale difformità rispetto a quanto assentito, con conseguente contestazione da parte della Polizia Locale di alcune opere realizzate 'senza' concessione.

La prima e la seconda istanza di sanatoria sono state respinte dal comune che, considerato che con i titoli assentiti era stato concesso di edificare una volumetria pari a mc 630,67, di poco inferiore a quella massima consentita nel lotto, pari a mc 638,34, ha ritenuto non sanabili le opere realizzate abusivamente, **comportanti un incremento volumetrico di mc 85,20 che ha determinato modifiche tali al progetto che devono considerarsi "essenziali"**.

La sanatoria impossibile

Anche per la terza richiesta di sanatoria presentata, il comune ha 'detto no', precisando come le opere non fossero sanabili in quanto non *"conformi alle norme urbanistiche vigenti sia al momento di realizzazione delle opere che al momento di presentazione del Permesso di costruire in sanatoria"* (così come prescritto dall'art. 36 del TUE).

E ciò anche ai sensi dell'art. 44 del regolamento edilizio comunale secondo il quale l'altezza da computare per il calcolo dei volumi non può essere quella misurata al controsoffitto che risulta di mt. 3,40 per le aree A e C e mt 2,77 per l'area B, ma deve essere calcolata per l'intero ampliamento alla linea di gronda.

La richiesta di fiscalizzazione

In ultimo, secondo la ricorrente, il comune avrebbe errato nel qualificare gli abusi 'dentro' l'[art.31](#) del Testo Unico Edilizia, in quanto si sarebbe dovuto applicare l'art.34 trattandosi di **opere realizzate in parziale difformità dai titoli edilizi esistenti** o l'art.33 dello stesso DPR atteso che le **opere sarebbero da ricondurre a interventi di ristrutturazione edilizia**.

Fiscalizzazione dell'abuso edilizio: le condizioni

E arriviamo quindi al punto più interessante della sentenza, dove il TAR riepiloga le regole della fiscalizzazione dell'abuso edilizio.

In primis, si ricorda che l'art.31 prevede, per i casi di **opera eseguita in assenza di permesso di costruire**, ovvero in **variazione essenziale o totale difformità dallo stesso**, la **sanzione demolitoria** e, quale conseguenza della mancata ottemperanza all'ordine di demolizione, un'automatica fattispecie acquisitiva al patrimonio del comune dell'opera abusiva e della relativa area di sedime.

I successivi articoli 33 e 34 introducono invece la c.d. "fiscalizzazione" dell'abuso con riferimento agli *"interventi e (al)le opere di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 10, comma 1, eseguiti in assenza di permesso o in totale difformità da esso"* (art. 33, comma 1) e agli *"interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire"* (art. 34, comma 1).

Fiscalizzazione della ristrutturazione edilizia in assenza di permesso o totale difformità

In virtù del comma 2 dell'art.33, **"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..."**.

Fiscalizzazione per interventi realizzati in parziale difformità dal permesso

In relazione alle opere eseguite in **parziale difformità dal permesso di costruire**, l'art. 34 comma 2 stabilisce invece che **"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 triplo 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, e pari al triplo del valore venale, determinato a cura della agenzia del territorio, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale"**.

Fiscalizzazione degli abusi edilizi: in definitiva

Il TAR evidenzia come la giurisprudenza abbia che **"Con il termine "fiscalizzazione" dell'abuso, funzionale ad evidenziare sinteticamente e già a livello definitorio la sua sostanziale monetizzazione, si intende un rimedio alternativo eccezionalmente concesso in luogo della demolizione. In particolare, si può accedere alla fiscalizzazione:**

- **in caso di mancanza, totale difformità o variazione essenziale dal titolo riferito ad ristrutturazione edilizia** (art. 33, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001);
- **a fronte di accertata difformità solo parziale dal permesso di costruire** (art. 34, comma 2, e 2-bis, che ne ha esteso l'applicabilità anche agli interventi soggetti a s.c.i.a. alternativa al permesso di costruire di cui all'art. 23, comma 01);
- **all'esito di un annullamento, giudiziale o in autotutela, del titolo stesso** (art. 38).

Non è però possibile ricorrere alla fiscalizzazione **nell'ipotesi, più grave, di avvenuta realizzazione di una "nuova opera" in assenza di permesso di costruire o in totale difformità o variazione essenziale** dallo stesso (art. 31).

Questi abusi non possono essere 'fiscalizzati'

Secondo il TAR, in definitiva, il comune ha agito correttamente negando la fiscalizzazione in quanto è giusto ricomprendere il tipo di abusi all'interno dell'art.31, visto che gli interventi, per la loro natura e consistenza, **non possono essere ricondotti né alla categoria della ristrutturazione edilizia né tanto meno alla categoria della parziale difformità del titolo abilitativo**, consistendo in **opere realizzate in assenza di titolo abilitativo** o, comunque, comportanti una variazione essenziale dallo stesso.

Ristrutturazione edilizia: i requisiti

Per quanto riguarda la ristrutturazione edilizia, è stato chiarito che questo tipo di intervento si verifica quando un **immobile già esistente viene modificato, mantenendone però le caratteristiche essenziali**.

Tuttavia, se la **trasformazione è totale** e comporta non solo un significativo incremento volumetrico rispetto all'intero edificio, ma anche un cambiamento sostanziale della forma e dell'aspetto originario, l'intervento rientra nella categoria della **nuova costruzione**. Di conseguenza, **anche alcune opere di ristrutturazione possono essere considerate nuove costruzioni** qualora le modifiche apportate siano talmente rilevanti, in termini di volume e collocazione, da determinare una trasformazione radicale dell'immobile, rendendolo oggettivamente diverso da quello preesistente (Consiglio di Stato, sez. II, sentenza n. 2304 del 6 aprile 2020).

Pertanto, sebbene l'art. 10, comma 1, lett. c), del dpr 380/2001 consenta di classificare come ristrutturazioni edilizie anche interventi che comportano la realizzazione di un edificio parzialmente o totalmente diverso da quello originario, con variazioni di volume, sagoma o prospetti, **è necessario mantenere una chiara distinzione tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione**. La ristrutturazione **può essere riconosciuta come tale solo se le modifiche alla volumetria e alla sagoma rimangono contenute e comunque riconducibili alla struttura preesistente** (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 328 del 19 gennaio 2016).

Opere in parziale difformità: ecco quando

Per quanto riguarda la distinzione tra interventi eseguiti senza permesso di costruire o con variazioni essenziali rispetto a quanto autorizzato e quelli realizzati con difformità parziali:

- si parla di **difformità totale** quando l'edificio realizzato differisce completamente dal progetto approvato sotto diversi aspetti, come la tipologia architettonica ed edilizia, la forma, la distribuzione e l'organizzazione dei volumi, la destinazione d'uso derivante dalle caratteristiche fisiche dell'immobile, o la creazione di nuovi volumi indipendenti;
- diversamente, la **parziale difformità** - secondo l'orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, sez. VI, sentenza n. 1743 del 1° marzo 2021; sez. II, sentenza n. 6432 del 23 ottobre 2020) - si verifica quando un'opera, pur essendo contemplata nel titolo edilizio, viene eseguita con **modalità differenti rispetto a quelle progettate e autorizzate**. In questo caso, le **modifiche riguardano elementi secondari e non essenziali della costruzione**, e comportano variazioni qualitative e quantitative che non alterano la struttura portante dell'edificio.

Nel caso di specie, le difformità del fabbricato rispetto al progetto licenziato sono di indubbia consistenza, avuto riguardo all'incremento volumetrico corposo che ne è conseguito. **E' una nuova costruzione e la difformità è totale, pertanto niente fiscalizzazione.**

Leggi anche

[Fiscalizzazione dell'abuso edilizio: le coordinate per la sanzione alternativa alla demolizione](#)

[Fiscalizzazione dell'abuso edilizio per pregiudizio della parte conforme: le regole](#)

[Fiscalizzazione degli abusi edilizi: regole, condizioni, tempistiche, prove](#)

[Fiscalizzazione dell'abuso edilizio: serve la prova anti demolizione](#)

[Fiscalizzazione degli abusi edilizi: come provare lo stato di pericolo per la stabilità dell'edificio?](#)