

Permesso di costruire annullato e fiscalizzazione: il Consiglio di Stato sul silenzio della P.A.

Sulla sanzione alternativa alla demolizione di cui all'art. 38 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) si forma il silenzio-assenso? Interessante interpretazione del Consiglio di Stato

di [Redazione tecnica](#) – 30.12.2024

Sia prima che dopo le modifiche arrivate dal Decreto Salva Casa (la Legge n. 105/2024, di conversione con modifiche del D.L. n. 69/2024), in tema di fiscalizzazione dell'abuso edilizio, l'unica disposizione che prevede gli effetti della sanatoria dopo l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata, è contenuta all'art. 38 (Interventi eseguiti in base a permesso annullato) del Testo Unico Edilizia (il d.P.R. n. 380/2001).

A seguito dell'introduzione del "Salva Casa", l'unica modifica apportata riguarda la definizione dello "stato legittimo" (art. 9-bis, comma 1-bis), che ora include anche il pagamento delle sanzioni alternative alla demolizione previste dagli articoli 33 (Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità), comma 2, e 34 (Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire), comma 2, del Testo Unico sull'Edilizia.

Sanzione alternativa alla demolizione e silenzio della P.A.: i chiarimenti del Consiglio di Stato

Relativamente alle conseguenze in caso di intervento realizzato sulla base di un permesso di costruire annullato, è intervenuto il Consiglio di Stato che con la sentenza n. 10076 del 13 dicembre 2024 ha chiarito alcuni punti che riguardano:

- il silenzio assenso in materia edilizia;
- la fiscalizzazione degli abusi edilizi.

La vicenda oggetto della sentenza ruota intorno alla richiesta di sanatoria per un'opera realizzata sulla base di un permesso di costruire poi annullato per incompatibilità con la normativa urbanistica, e alla successiva impossibilità di applicare la fiscalizzazione a causa della natura sostanziale dei vizi riscontrati.

Entrando nel dettaglio, l'origine del contenzioso riguarda un permesso di costruire rilasciato per la costruzione di un capannone artigianale destinato ad autofficina. Dopo la segnalazione del confinante, il permesso veniva successivamente annullato per contrasto con la normativa urbanistica applicabile all'area. Nello specifico, la zona, identificata come sottozona FM nelle norme tecniche di attuazione (NTA), consentiva esclusivamente destinazioni d'uso legate ai servizi della mobilità, come autostazioni, autoparchi e officine per mezzi pubblici.

Nonostante l'annullamento del permesso di costruire, i lavori di costruzione del capannone erano stati completati, e la società aveva avviato l'attività di autofficina nel 2011. Successivamente, il Comune ha approvato una variante urbanistica, che modificava le destinazioni ammissibili nella sottozona FM, includendo quelle utili all'attività dell'autofficina. Anche questa variante è stata impugnata e annullata dal TAR, con decisione confermata dal Consiglio di Stato.

A seguito dell'annullamento del titolo edilizio e della variante urbanistica, gli attuali ricorrenti chiedevano al Comune di applicare la "fiscalizzazione dell'abuso" prevista dall'art. 38 del Testo Unico Edilizia, proponendo il pagamento di una sanzione pecuniaria al posto della demolizione.

Il Comune, però, respingeva l'istanza, ritenendo che il titolo edilizio fosse affetto da vizi sostanziali (contrasto con la normativa urbanistica) e quindi non sanabile mediante fiscalizzazione. Ha, quindi, emesso un'ordinanza di demolizione.

Il ricorso, la difesa del Comune e l'esito della sentenza

Il ricorso proposto si basava sulle seguenti motivazioni:

- sulla richiesta di fiscalizzazione si fosse formato il silenzio assenso;
- l'ordine di demolizione fosse sproporzionato e non giustificato da un interesse pubblico prevalente.

Il Comune ha, però, difeso la legittimità dei provvedimenti adottati, sottolineando che:

- il silenzio assenso non si applica all'art. 38 del TUE;
- la fiscalizzazione è esclusa per vizi sostanziali del titolo edilizio;
- la demolizione è necessaria per ripristinare la legalità urbanistica.

Il Consiglio di Stato ha respinto gli appelli presentati, confermando che:

- il silenzio assenso non è applicabile ai procedimenti di fiscalizzazione;
- la fiscalizzazione è preclusa in presenza di vizi sostanziali del titolo edilizio, come il contrasto insanabile con la disciplina urbanistica;
- l'ordine di demolizione è legittimo, poiché il ripristino dello stato dei luoghi non è tecnicamente impossibile né sproporzionato.

I principi chiave della sentenza

La sentenza del Consiglio di Stato si focalizza su due aspetti centrali:

1. il silenzio assenso in materia edilizia:

- l'istituto del silenzio assenso non ha applicazione generale in edilizia e si attiva solo nei casi espressamente previsti dalla legge;
- l'art. 38 del Testo Unico Edilizia (TUE), relativo alla fiscalizzazione degli abusi edilizi, non prevede che l'inerzia dell'amministrazione determini il formarsi di un assenso tacito;
- in assenza di una qualificazione normativa dell'inerzia, si configura un caso di **silenzio inadempimento**, che non preclude il potere dell'amministrazione di adottare provvedimenti successivi.

2. Fiscalizzazione degli abusi edilizi:

- l'art. 38 TUE disciplina l'applicazione di una sanzione pecuniaria (anziché la demolizione) in presenza di specifiche condizioni. Tuttavia, questa possibilità è esclusa nei casi di abusi con vizi **sostanziali**, come il contrasto insanabile con la disciplina urbanistica.

La fiscalizzazione dell'abuso edilizio

La **fiscalizzazione** è disciplinata dagli articoli 33, 34 e 38, del TUE ed è un'alternativa alla demolizione per alcune tipologie di abusi edilizi.

Secondo l'art. 33, comma 2: *“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, sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione, con la esclusione, per i comuni non tenuti all'applicazione della legge medesima, del parametro relativo all'ubicazione e con l'equiparazione alla categoria A/1 delle categorie non comprese nell'articolo 16 della medesima legge. Per gli edifici adibiti ad uso diverso da quello di abitazione la sanzione è pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile, determinato a cura dell'agenzia del territorio”.*

La demolizione risulta essere, comunque, obbligatoria per interventi realizzati in aree soggette a vincoli paesaggistici, ambientali o storici. La fiscalizzazione non si applica in questi casi, a tutela del patrimonio collettivo.

Ai sensi dell'art. 34, comma 2: *“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”.*

In questo caso, la fiscalizzazione può essere concessa per abusi che:

- non alterano significativamente la destinazione dell'immobile;
- non incidono sui vincoli di sicurezza o sulle normative di settore.

Infine, ai sensi dell'art. 38 del TUE, la fiscalizzazione si applica agli interventi realizzati con permessi di costruire successivamente annullati per vizi:

- **Procedurali:** Fiscalizzabili mediante sanzione pecuniaria;
- **Sostanziali:** Non fiscalizzabili, se il contrasto con la disciplina urbanistica è insanabile.

L'integrale pagamento della sanzione produce gli stessi effetti di una sanatoria edilizia.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*