



Assessorat du Territoire et de l'Environnement  
Assessorato Territorio e Ambiente

## Parere

Il Comune di XXX chiede di sapere se i benefici volumetrici di cui alla l.r. 24/2009 possano trovare applicazione su di un edificio parzialmente abusivo già sottoposto alla sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione e non sottoposto al procedimento di sanatoria previsto dall'art. 84 della l.r. 11/1998.

Al fine di procedere ad una corretta lettura della fattispecie in esame è necessario premettere che esistono due orientamenti giurisprudenziali contrapposti sul tema degli effetti ascrivibili alla sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione, disciplinata, in Valle d'Aosta, dall'art. 77 della l.r. 11/1998, in base al quale la sanzione può trovare applicazione solo ove sia l'abuso concerna entità immobiliari non indipendenti e contestualmente risultino impossibili il ripristino o la demolizione. La sanzione pecuniaria assume così carattere residuale rispetto alle altre forme sanzionatorie (demolizione, ripristino).

Secondo una prima opinione giurisprudenziale, in estrema sintesi, il pagamento della sanzione *“non rimuove il carattere anti-giuridico”* dell'opera, né *“legittima il compimento di ulteriori lavori in difformità o in assenza della concessione edilizia”*<sup>1</sup>. In tal senso dunque l'applicazione della sanzione pecuniaria *“non equivale a conferire una patente di liceità a dette opere, né, soprattutto, ad autorizzarne il completamento, considerato che le stesse, allo stato in cui si trovano, vengono tollerate solo in funzione della conservazione di quelle legittimamente realizzate”*<sup>2</sup>.

Esiste poi un secondo orientamento giurisprudenziale che, condividendo la posizione della dottrina, attribuisce al pagamento delle sanzioni pecuniarie previste per gli abusi la capacità di rendere *“regolare”* l'opera sul piano urbanistico-edilizio nonché igienico sanitario. Tale posizione prende vita dall'interpretazione sistematica delle norme dettate in tema di commerciabilità degli immobili assoggettati a sanzioni per irregolarità urbanistico

<sup>1</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 30 ottobre 1995, n. 1510.

<sup>2</sup> Cass. Pen., Sez III, 25 febbraio 2004, n. 13978. Nello stesso senso TAR Veneto, Sez. II, 16 febbraio 1991, n. 115, secondo cui *“la sanzione amministrativa pecuniaria in materia urbanistica (...) pur assumendo un carattere sanzionatorio, svolge una funzione di riequilibrio patrimoniale ponendosi come strumento risarcitorio per l'abuso commesso dall'agente nei confronti della collettività”* pertanto *“il relativo pagamento da parte di costui è pertanto fine a sé stesso”* ed *“impedisce la prosecuzione degli ulteriori atti giudiziari coattivi minacciati”* senza comportare *“alcuna sanatoria dell'opera abusiva”*. Il pagamento della sanzione determina tuttavia la possibilità di *“conservazione dell'opera medesima, essendo esclusa la misura ripristinatoria, tuttavia non consente gli eventuali benefici consentiti dagli strumenti urbanistici per le opere regolari”*. Così, ad esempio *“appare difficile ipotizzare a beneficio di manufatti ed edifici abusivi gli aumenti di volumetria previsti in caso di ristrutturazione da strumenti urbanistici comunali”*.

CT C:\Documents and Settings\SLusito\Local Settings\Temp\Legge casa e opere abusive.docx

Département du Territoire et de l'Environnement  
Direction de la planification territoriale  
Dipartimento Territorio e Ambiente  
Direzione pianificazione territoriale

11020 Saint-Christophe  
34, Grand Chemin  
téléphone +39 0165272111  
télécopie +39 0165272119

11020 Saint-Christophe  
34, Grand Chemin  
telefono +39 0165272111  
telefax +39 0165272119

pianificazione\_territoriale@regione.vda.  
it  
[www.regione.vda.it](http://www.regione.vda.it)  
C.F. 80002270074



edilizie. La prima norma richiamata è l'art. 41 L. 47/1985 (non abrogato dall'art. 136 del T.U. Edilizia), secondo cui la prova dell'integrale adempimento delle sanzioni pecuniarie costituisce un requisito indispensabile e permette la commerciabilità dei beni. Inoltre il secondo comma della predetta norma dispone che *“il pagamento delle sanzioni pecuniarie produce gli effetti di cui al penultimo comma dell'art. 35”*, e pertanto l'opera sanzionata può conseguire il certificato di agibilità.

In tal senso dunque, nelle pronunce aderenti a tale impostazione si legge che *“l'inflizione della sanzione pecuniaria per un abuso edilizio tende a regolarizzare le opere edilizie [...] consentendo, in caso di adempimento della prestazione pecuniaria, la loro legalizzazione che implica, di conseguenza, la successiva esecuzione di tutti i lavori necessari a completarne le caratteristiche strutturali, nonché a renderle idonee al loro uso funzionale”*<sup>3</sup>.

Questo secondo orientamento, introducendo la c.d. *“sanatoria giurisprudenziale”* perviene quindi ad una soluzione parzialmente diversa rispetto a quella individuata dai sostenitori della prima impostazione. Il principio su cui poggia l'impostazione richiamata ha natura essenzialmente logico-razionale. Infatti, ove l'ordinamento ritenga sufficiente l'inflizione di una sanzione pecuniaria, sul presupposto che il *“disvalore”* complessivo dell'abuso stesso non è tale da richiederne la materiale eliminazione, ma, al contrario permetta la *“conservazione”* delle opere, parrebbe irrazionale continuare a considerarle abusive ritenendole insuscettibili di ulteriori interventi ed eventualmente anche incommerciabili.

In ogni caso, il minimo comune denominatore dei due orientamenti citati, sembra sempre consistere nella mera tollerabilità dell'esistenza delle opere abusivamente realizzate e sanzionate pecuniariamente. L'opera non potrà dunque godere di alcun beneficio volumetrico previsto dalla legge o dal piano regolatore.

Il risultato di questa breve analisi giurisprudenziale si colloca del resto in piena sintonia con le indicazioni normative regionali e nazionali.

In particolare, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. a) della l.r. 24/2009 *“gli interventi di cui agli articoli 2, 3 e 4 non sono consentiti: a) sulle unità immobiliari anche parzialmente abusive, con esclusione di quelle per le quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, nonché su quelle che sorgono su aree demaniali o vincolate ad uso pubblico o dichiarate inedificabili per legge, sentenza o provvedimento amministrativo...”*. Il dato letterale della norma sarebbe già di per se idoneo ad escludere l'applicabilità dei benefici volumetrici ad un immobile parzialmente abusivo sottoposto alla sanzione pecuniaria e non alla sanatoria ex art. 84 l.r. 11/1998. La sanzione infatti non può essere parificata al *“titolo edilizio in sanatoria”* che l'art. 6 richiede affinché possano trovare applicazione le disposizioni di cui agli artt. 2, 3 e 4 relative agli interventi di ampliamento volumetrico.

Ad ulteriore conferma di tale dato l'art. 3 punto 1), comma 2 dell'allegato alla deliberazione della Giunta Regionale n. 514/2012 ammette l'applicabilità dei bonus volumetrici di cui alla l.r. 24/2009 esclusivamente per quelle opere abusive sanate *“ai sensi dell'art. 84 della l.r. 11/98”* e che, a tal fine, presentino il requisito della doppia conformità.

---

<sup>3</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 30 ottobre 1995, n. 1510; TAR Marche, 09 aprile 1993, n. 255.



Una disposizione dal contenuto sostanzialmente molto simile è stata introdotta anche all'art. 5 comma 10 del D.L. 70/2011 convertito con l. 106/2011, che esclude l'ammissibilità degli interventi di ampliamento volumetrico descritti nei commi precedenti per gli "edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria". Anche questa norma, ai fini dell'accesso ai benefici volumetrici, richiede, per gli immobili abusivi, il rilascio di un titolo in sanatoria escludendo in tal modo che tali interventi possano essere ammessi in relazione ad immobili abusivi soltanto sanzionati e non sanati.

A rafforzare ulteriormente tale quadro normativo che già appare chiaro in tutta la sua evidenza è recentemente intervenuta la sentenza n. 106/2012 del TAR Valle d'Aosta sul ricorso presentato recentemente contro lo stesso Comune di XXX.

Nella citata pronuncia si legge che "l'art. 6, comma 2, lett. a) della L.R. n. 24/2009, precisava che "gli interventi di cui agli articoli 2, 3 e 4 non sono consentiti: a) sulle unità immobiliari anche parzialmente abusive". A seguito della novella apportata con l'art. 7 della LR n. 18/2011, il testo della lett. a) è stato integrato disponendo che gli interventi in questione non sono consentiti su unità anche parzialmente abusive "con esclusione di quelle per le quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria". La proposizione aggiunta, anche ritenendo non sufficientemente univoca la stesura della norma in epoca precedente alla novella del 2011, è chiara nel richiedere, ai fini dell'assentibilità degli interventi di cui al "Piano Casa", una condizione di piena conformità, originaria o sopravvenuta, del fabbricato per effetto di una regolarizzazione ordinaria da conseguire ai sensi dell'art. 84 L.R. n. 11/1998 (c.d. principio della "doppia conformità"). Non è possibile, pertanto, aderire al principio della c.d. "sanatoria giurisprudenziale" a sostegno del quale il ricorrente richiama i contenuti della sentenza n. 42/2011 di questo stesso Tribunale."

In definitiva il TAR afferma che "i benefici di cui alla L.R. n. 24/2009, pertanto, possono essere riconosciuti unicamente con riferimento ad unità immobiliari in tutto o in parte abusive per le quali sia già intervenuta sanatoria ex art. 84 della L. R. n. 11/1998, senza possibilità alcuna di ricorrere al c.d. "Piano casa" per sanare pregressi abusi edilizi".

In conclusione alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale richiamato, in risposta al quesito del Comune di XXX, sembra possibile affermare che i benefici volumetrici di cui alla l.r. 24/2009 non possono trovare applicazione su di un edificio parzialmente abusivo già sottoposto alla sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione e non sottoposto al procedimento di sanatoria previsto dall'art. 84 della l.r. 11/1998.

Il Direttore della  
Direzione pianificazione territoriale

Chantal Trèves