



Aggiornamento AREA TECNICA

Circolare 11 aprile 2024

Determinazione del costo di produzione per gli immobili ad uso residenziale: il punto dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato

➔ Premessa

Con la [circolare Area Tecnica 3 aprile 2020](#), le cui conclusioni devono oggi essere in parte riviste alla luce degli ultimi pronunciamenti giurisprudenziali, si erano illustrate le principali problematiche relative al processo di determinazione degli importi dovuti a titolo di sanzione pecuniaria alternativa all'ordine di demolizione.

L'argomento è stato oggetto di tre recenti sentenze gemelle dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (nn. 1, 2 e [3/2024](#)), che purtroppo solo in parte hanno riscontrato ai quesiti fatti in sede di rinvio ed alle problematiche di cui sopra.

➔ Il caso

I quesiti sottoposti all'attenzione dell'Adunanza Plenaria hanno ad oggetto l'interpretazione dell'[art. 33, comma 2, del Dpr 380/2001](#), nella parte in cui prevede l'irrogazione di "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".

Per comprendere la reale portata dei pronunciamenti occorre tuttavia partire dalla ricostruzione delle coordinate del caso concreto rispetto a cui è stato richiesto l'intervento della giustizia amministrativa.

In particolare l'amministrazione comunale, nel provvedimento impugnato, ha quantificato la sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione dell'abuso nel seguente modo:

- ➔ ha individuato la superficie convenzionale ai sensi dell'[art. 13 della legge n. 392/1978](#);
- ➔ rispetto ad un abuso realizzato nel 1993, ha assunto quale base di calcolo il costo unitario di produzione derivante dal [DM 30/01/1997](#), riferito all'anno 1993 (1309000 lire);
- ➔ ha moltiplicato la superficie convenzionale per il costo unitario di produzione, così

come previsto dall'[art. 33](#) del DPR 380/2001;

➔ ha rivalutato la somma così quantificata, in base all'indice ISTAT del costo di costruzione dal 1993 al 2020 (anno di liquidazione della sanzione), determinando così l'aumento di valore dell'immobile;

➔ ha da ultimo raddoppiato tale importo, quantificando la sanzione pecuniaria dovuta.

Il contenzioso scaturito dall'[ordinanza](#) di applicazione della sanzione ha riguardato unicamente il meccanismo utilizzato dall'amministrazione per l'indicizzazione del costo di produzione, rispetto a cui, dopo un primo pronunciamento nel merito di rigetto delle censure proposte dal ricorrente, in sede di appello la seconda sezione del Consiglio di Stato ha rilevato la mancanza di specifici precedenti giurisprudenziali al riguardo ed ha ritenuto di dover rimettere l'affare alla Adunanza Plenaria, trattandosi di una questione interpretativa di particolare rilevanza.

➔ I pronunciamenti dell'Adunanza Plenaria

In sede giudiziale è stato confermato che la "fiscalizzazione" rappresenta un istituto attraverso il quale il legislatore ha inteso contemperare la situazione di difficoltà esistente al momento di esecuzione del ripristino con la necessità di esercitare comunque il potere sanzionatorio. In caso di rilevata impossibilità di eseguire la sanzione reale in forma specifica, si accede ad una misura reale in forma pecuniaria, con la stessa identica funzione risarcitoria della collettività offesa dall'abuso edilizio.

Secondo l'Adunanza Plenaria, con gli artt. [33](#) e [34](#) del DPR 380/2001 il legislatore ha ribadito che il potere sanzionatorio va esercitato anche quando vi siano obiettive difficoltà tecniche per eseguire la demolizione, derogando alla regola generale per cui gli abusi edilizi vanno materialmente rimossi. Il relativo potere può essere esercitato su richiesta del responsabile dell'abuso, qualora risulti l'oggettiva impossibilità di procedere alla riduzione in pristino delle parti difformi senza incidere sulla stabilità dell'intero edificio.

La sanzione pecuniaria costituisce, nei tassativi casi consentiti, una misura alternativa alla materiale demolizione del manufatto e deve costituire una risposta omogenea ed effettiva, non tenendo pertanto conto del valore delle opere commisurato al tempo della realizzazione dell'abuso, che sarebbe come tale notevolmente inferiore al valore reale.

Come già rilevato nella nostra precedente circolare sopra citata, la normativa richiamata, nello specifico il secondo comma dell'[art. 33](#) DPR 380/2001, per quanto attiene la determinazione della sanzione pecuniaria individua due riferimenti temporali:

➔ la data di ultimazione dei lavori, rispetto a cui determinare il "valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere";

➔ l'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale, aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso, sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione.

La Sezione rimettente rinviene dei dubbi, soprattutto con riferimento al secondo termine temporale, sia quanto alle modalità di individuazione "dell'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale, aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso, sulla base dell'indice ISTAT del costo di produzione", sia con riferimento al significato da attribuire all'espressione "alla data di esecuzione dell'abuso".

All'Adunanza Plenaria sono stati pertanto rimessi i seguenti quesiti:

➔ se, con l'espressione "data di esecuzione dell'abuso", di cui all'[art. 33](#), comma 2, debba intendersi il momento di completamento dell'abuso ovvero quello in cui l'abuso è stato accertato dai competenti uffici pubblici oppure quello in cui sia stato denunciato dall'interessato a mezzo della richiesta di un condono o ancora quello di irrogazione della sanzione pecuniaria o demolitoria, intendendosi cioè l'espressione come momento di

cessazione dell'abuso;

→ se, in mancanza dei decreti ministeriali di determinazione del costo di produzione per la realizzazione degli immobili ex art. 22 della legge n. 392/1978, ai fini della determinazione della sanzione pecuniaria ex art. 33, comma 2, del Dpr 380/2001 possa procedersi all'attualizzazione, secondo gli indici ISTAT, al momento di irrogazione della sanzione pecuniaria dei valori risultanti dagli ultimi decreti ministeriali (30/01/1997 e 18/12/1998) ovvero se l'attualizzazione possa essere limitata al momento della scoperta dell'abuso o della sua denuncia (o della proposizione dell'istanza di condono).

In particolare, si chiede di chiarire come vada determinato il "costo di produzione", in quanto la normativa in commento potrebbe essere interpretata in due modi:

→ 1) per una prima interpretazione, va determinato secondo quanto stabilito dal decreto ministeriale e poi il relativo importo va aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione;

→ 2) per una interpretazione alternativa, va determinato con riferimento all'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale, aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso, e l'importo così ottenuto va incrementato sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione.

Sempre secondo la sezione rimettente, l'art. 33, comma 2, del DPR 380/2001 dispone che vadano effettuate due distinte operazioni ovvero:

→ individuare il costo di produzione, determinato con il decreto ministeriale aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso;

→ attualizzare l'importo della sanzione, individuato sulla base del costo di costruzione, applicando l'indice ISTAT.

L'aumento di valore dell'immobile va individuato sulla base dei criteri contenuti nella legge n. 392/1978, calcolando la superficie convenzionale e considerando il costo unitario di produzione secondo il decreto ministeriale aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso: "la moltiplicazione tra i due termini indica il costo di produzione complessivo, ossia l'aestimatio, che va aggiornato (taxatio) sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione".

Le sentenze citate sono di difficile lettura, almeno per quanto riguarda il percorso logico seguito; ciò nonostante, per quanto ci è utile l'Adunanza plenaria, rispondendo ai quesiti postegli, ha statuito che :

→ con l'espressione "data di esecuzione dell'abuso", deve intendersi il momento di realizzazione delle opere abusive;

→ ai fini della determinazione della sanzione pecuniaria da determinare ex art. 33, comma 2, del Dpr 380/2001, deve procedersi alla determinazione della superficie convenzionale ai sensi dell'art. 13 legge 392/1978 ed alla determinazione del costo unitario di produzione, sulla base del decreto aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso. Il costo complessivo di produzione, dato dalla moltiplicazione della superficie convenzionale per il costo unitario di produzione, va attualizzato secondo l'indice ISTAT del costo di costruzione.

Ricorrendo ad un esempio pratico, poniamo di dover sanzionare, oggi, un abuso realizzato nel 1975 per una superficie convenzionale determinata, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 392/1978, in 10 mq, cui vengono applicati i coefficienti correttivi previsti dai successivi artt. 15-21 della stessa L. 392/1978: la sanzione verrà pertanto calcolata moltiplicando il Costo base, fissato dall'art. 14 della Legge 392/1978 in 250.000 lire, quindi in 129,11 euro, per la superficie convenzionale (10) x i coefficienti correttivi (es. 1,204). Il costo così determinato dovrà essere moltiplicato per l'indice Istat del costo di costruzione, per attualizzare l'importo dal 1975 all'anno di comminazione della sanzione pecuniaria. Il risultato dovrà poi essere raddoppiato per determinare la sanzione da ingiungere.