



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



FISCALIZZAZIONE DELL'ABUSO EDILIZIO E PRINCIPIO DELL'ONE SHOT TEMPERATO NELLA GIURISPRUDENZA DEL CONSIGLIO DI STATO

Il presente studio analizza la pronuncia del Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 9243 del 25 ottobre 2023, che delimita l'ambito applicativo del principio dell'"one shot temperato" nei procedimenti di fiscalizzazione dell'abuso edilizio. L'articolo esamina la distinzione operata dalla giurisprudenza tra reiterazione di provvedimenti identici e adozione di atti "diversi e succedanei". Il Consiglio di Stato ha chiarito che l'irrogazione della sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione non configura violazione del principio dell'one shot temperato, costituendo un provvedimento autonomo con diversa natura giuridica, presupposti applicativi e finalità. L'analisi evidenzia tuttavia alcune questioni problematiche.

di **Angelantonio Pellecchia**
IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO
Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile
Alessio Giaquinto

Pubblicato, Mercoledì 13 Maggio 2026



Abstract ENG

This study analyzes the ruling of the Italian Council of State, Section IV, No. 9243 of October 25, 2023, which delimits the applicative scope of the "tempered one shot" principle in building violation fiscal regularization procedures. The article examines the distinction made by jurisprudence between reiteration of identical measures and adoption of different and substitutive acts. The Council of State clarified that imposing monetary sanctions as an alternative to demolition does not violate the "tempered one shot" principle, constituting an autonomous measure with different legal nature, applicative prerequisites, and purposes. The analysis highlights several problematic issues.

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il principio del one shot temperato: genesi, evoluzione e ratio giuridica; 3. La fiscalizzazione dell'abuso edilizio nel quadro normativo; 4. L'orientamento del Consiglio di Stato: analisi critica della sentenza n. 9243/2023; 5. Profili critici e questioni interpretative aperte; 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La problematica della fiscalizzazione dell'abuso edilizio rappresenta uno dei nodi più complessi del diritto urbanistico contemporaneo, intersecando principi di legalità amministrativa, tutela del territorio e garanzie procedurali¹. La recente pronuncia del Consiglio di Stato, sezione IV, del 25 ottobre 2023, n. 9243², offre un contributo significativo alla definizione dei limiti applicativi del principio dell'one shot temperato in relazione ai provvedimenti sanzionatori in materia edilizia.

La questione centrale affrontata dai giudici amministrativi riguarda la delimitazione dell'ambito di operatività di tale principio, elaborato dalla giurisprudenza per contrastare la reiterazione indefinita di provvedimenti amministrativi sfavorevoli a seguito di annullamenti giurisdizionali³. Il caso sottoposto all'attenzione del Supremo Consesso amministrativo presenta particolare interesse per le implicazioni che derivano dall'applicazione dell'istituto della sanatoria edilizia onerosa nei rapporti tra privato e pubblica amministrazione.

2. Il principio del one shot temperato: genesi, evoluzione e ratio giuridica

Il principio del one shot temperato trova la sua origine nell'esigenza di bilanciare due contrapposte istanze⁴: da un lato, la necessità di evitare che l'amministrazione possa vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale di annullamento attraverso la

reiterazione di provvedimenti sostanzialmente identici⁵; dall'altro, l'opportunità di preservare il potere-dovere dell'amministrazione di perseguire l'interesse pubblico anche successivamente all'intervento del giudice⁶.

La genesi del principio risale alla consolidata giurisprudenza amministrativa che, già negli anni Ottanta del secolo scorso, aveva iniziato a delineare i contorni del divieto di reiterazione dei provvedimenti annullati⁷. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la fondamentale pronuncia n. 10 del 29 luglio 2019⁸, ha definitivamente cristallizzato l'orientamento secondo cui il divieto di reiterazione del provvedimento annullato dal giudice amministrativo opera quando l'amministrazione, pur disponendo degli stessi elementi di fatto e di diritto, riproduca sostanzialmente il medesimo contenuto dispositivo.

La dottrina ha individuato nella sostanziale identità del contenuto dispositivo il criterio discrezionale fondamentale per l'applicazione del principio⁹. Tale orientamento si fonda sulla considerazione che la riproduzione del medesimo provvedimento, basata sui medesimi presupposti di fatto e di diritto, configura un'elusione sostanziale degli effetti del giudicato di annullamento¹⁰.

I presupposti per l'operatività del principio richiedono innanzitutto un'identità soggettiva, nel senso che il nuovo provvedimento deve provenire dalla medesima autorità amministrativa o da autorità gerarchicamente dipendenti¹¹. Occorre poi un'identità oggettiva, dovendo sussistere identità tra l'oggetto del provvedimento annullato e quello del nuovo provvedimento¹². Si richiede inoltre un'identità dei presupposti, ossia l'amministrazione deve disporre dei medesimi elementi di fatto e di diritto già valutati nel procedimento conclusosi con il provvedimento annullato¹³. Infine, deve sussistere una sostanziale identità del contenuto dispositivo, nel senso che il nuovo provvedimento deve produrre effetti sostanzialmente identici a quelli del provvedimento annullato¹⁴.

L'elaborazione giurisprudenziale del principio ha subito nel tempo significative evoluzioni, passando da una concezione rigida, one shot puro, a una formulazione più articolata, one shot temperato¹⁵. Quest'ultima consente all'amministrazione di riadottare il provvedimento quando sopravvengano elementi di fatto o di diritto nuovi che giustifichino una diversa valutazione dell'interesse pubblico¹⁶.

La giurisprudenza più recente ha, inoltre, chiarito che il principio non opera automaticamente, ma richiede una valutazione caso per caso, tenendo conto della specificità delle singole fattispecie e della natura degli interessi in gioco¹⁷.

Particolare attenzione è stata rivolta ai casi in cui la reiterazione del provvedimento si fonda su una diversa interpretazione delle norme applicabili o su una modificata

valutazione degli elementi discrezionali¹⁸.

3. La fiscalizzazione dell'abuso edilizio nel quadro normativo

L'istituto della fiscalizzazione dell'abuso edilizio, introdotto dalla legge n. 47 del 1985¹⁹ e successivamente disciplinato dal Testo Unico dell'Edilizia, D.P.R. n. 380/2001²⁰, rappresenta uno strumento di sanatoria alternativo alla demolizione dell'opera abusiva. L'art. 36 del Testo Unico²¹ prevede la possibilità per il trasgressore di richiedere, in presenza di determinati presupposti, il pagamento di una sanzione pecuniaria in luogo dell'esecuzione dell'ordine di demolizione.

La ratio dell'istituto si fonda sulla considerazione che, in presenza di determinate condizioni, l'interesse pubblico alla rimozione dell'abuso può essere soddisfatto attraverso il pagamento di una somma di denaro piuttosto che attraverso la materiale demolizione dell'opera²². Tale approccio, seppur oggetto di critiche sotto il profilo della tutela ambientale²³, risponde a logiche di semplificazione amministrativa e di recupero di risorse finanziarie per l'ente locale²⁴.

La disciplina normativa subordina la concessione della fiscalizzazione al verificarsi di specifici presupposti, tra i quali assume particolare rilievo il principio della doppia conformità²⁵. Tale principio richiede che l'intervento risulti conforme sia alla disciplina urbanistica vigente al momento della realizzazione, sia a quella in vigore al momento della presentazione della domanda di sanatoria²⁶.

Il requisito della doppia conformità costituisce elemento essenziale per la legittimità del provvedimento di fiscalizzazione e rappresenta un limite invalicabile al potere discrezionale dell'amministrazione²⁷. La verifica di tale conformità impone un'attenta analisi comparativa tra le diverse discipline urbanistiche succedutesi nel tempo, con particolare riguardo ai parametri edilizi e urbanistici applicabili²⁸.

La qualificazione giuridica del provvedimento di fiscalizzazione ha formato oggetto di ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale²⁹. Parte della dottrina ha sottolineato la natura composita dell'atto, che presenta al contempo caratteri concessori, per la sanatoria dell'abuso, e sanzionatori, per l'irrogazione della penale pecuniaria³⁰.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che si tratta di un provvedimento ad efficacia costitutiva, idoneo a sanare ex nunc l'abuso edilizio e a rimuovere gli effetti dell'illegittimità dell'intervento³¹. Tale qualificazione assume particolare rilievo ai fini della determinazione del regime di impugnazione e dei termini di decadenza³².

4. L'orientamento del Consiglio di Stato: analisi critica della sentenza n. 9243/2023

La pronuncia in esame affronta la specifica questione dell'applicabilità del principio del one shot temperato al caso in cui, a seguito dell'annullamento giurisdizionale di un titolo edilizio, l'amministrazione proceda all'irrogazione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 36 del Testo Unico³³.

Il caso trae origine dall'annullamento, da parte del competente Tribunale Amministrativo Regionale, di un permesso di costruire rilasciato dal Comune per la realizzazione di un intervento edilizio³⁴. Successivamente all'annullamento, l'amministrazione comunale aveva proceduto all'irrogazione della sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione, sulla base della valutazione della sussistenza dei presupposti per la fiscalizzazione dell'abuso³⁵.

Il ricorrente eccepiva l'illegittimità del provvedimento di fiscalizzazione, sostenendo che esso integrasse una violazione del principio del one shot temperato, in quanto sostanzialmente diretto a vanificare gli effetti dell'annullamento del titolo edilizio³⁶.

I giudici di Palazzo Spada hanno respinto la tesi del ricorrente, chiarendo che il principio del one shot temperato trova applicazione esclusivamente nei casi di identico contenuto tra il provvedimento annullato e quello successivamente adottato³⁷. Nel caso della fiscalizzazione, invece, si è in presenza di un provvedimento diverso e succedaneo, caratterizzato da³⁸ diversa natura giuridica. Mentre l'ordine di demolizione ha carattere ripristinatorio, la sanzione pecuniaria ha natura sanzionatoria-riparatoria³⁹.

Diverso presupposto applicativo per la fiscalizzazione che richiede la verifica della doppia conformità dell'intervento, elemento non rilevante ai fini del rilascio del titolo edilizio originario⁴⁰ e diversa finalità, ossia la sanzione pecuniaria mira alla composizione del conflitto tra interesse privato e pubblico attraverso un meccanismo compensativo⁴¹. Ancora, diverso regime giuridico per il provvedimento di fiscalizzazione che è soggetto a un regime procedimentale e sostanziale autonomo rispetto a quello del titolo edilizio⁴².

Il Consiglio di Stato ha precisato che non può applicarsi alla diversa fattispecie in cui, in ottemperanza al giudicato di annullamento del titolo edilizio, l'amministrazione adotti il diverso e succedaneo provvedimento di irrogazione della sanzione pecuniaria in alternativa all'ordine di demolizione⁴³.

La motivazione della pronuncia si fonda su una rigorosa distinzione tra la fattispecie

dell'annullamento giurisdizionale seguito da reiterazione del medesimo provvedimento e quella dell'annullamento seguito dall'adozione di un provvedimento avente diversa natura giuridica e diverso contenuto dispositivo⁴⁴.

Il G.A. ha, inoltre, sottolineato che l'applicazione del principio del one shot temperato non può prescindere dalla valutazione della sostanziale identità degli effetti prodotti dai due provvedimenti⁴⁵. Nel caso della fiscalizzazione, gli effetti sono radicalmente diversi. Mentre il titolo edilizio conferisce la legittimità all'intervento ab origine, la fiscalizzazione opera una sanatoria ex nunc, mantenendo la qualificazione di abuso edilizio per il periodo anteriore⁴⁶.

5. Profili critici e questioni interpretative aperte

La qualificazione del provvedimento di fiscalizzazione come diverso e succedaneo rispetto all'ordine di demolizione, pur condivisibile sotto il profilo formale, solleva alcune perplessità quando analizzata sotto il profilo sostanziale⁴⁷.

La dottrina ha evidenziato come la diversità del provvedimento non possa essere valutata esclusivamente attraverso criteri formali, ma debba tenere conto dell'effettiva incidenza sulla sfera giuridica del destinatario⁴⁸. In particolare, appare discutibile se la mera diversità tipologica del provvedimento sia sufficiente a escludere l'applicazione del principio del one shot temperato, quando entrambi i provvedimenti, titolo edilizio e fiscalizzazione, abbiano ad oggetto il medesimo intervento edilizio e producano effetti sulla medesima situazione giuridica soggettiva⁴⁹.

Un ulteriore aspetto problematico riguarda la definizione del concetto di succedaneità utilizzato dalla pronuncia⁵⁰. La giurisprudenza amministrativa non ha fornito criteri univoci per distinguere i provvedimenti succedanei da quelli meramente sostitutivi, generando incertezza applicativa⁵¹.

La sentenza tocca, sia pur indirettamente, il delicato tema della riedizione del potere amministrativo successivamente all'annullamento giurisdizionale⁵². La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che tale possibilità incontra limiti stringenti quando l'amministrazione disponga dei medesimi elementi di fatto e di diritto⁵³, ma la definizione di tali limiti rimane oggetto di dibattito⁵⁴.

Nel caso della fiscalizzazione, l'amministrazione è chiamata a compiere una valutazione tecnico-discrezionale diversa rispetto a quella sottesa al rilascio del titolo edilizio, incentrata sulla verifica della doppia conformità dell'intervento⁵⁵. Tale circostanza,

secondo il Consiglio di Stato, giustificerebbe la diversa qualificazione del provvedimento e la conseguente inapplicabilità del principio del one shot temperato⁵⁶.

Tuttavia, parte della dottrina ha osservato che la diversità della valutazione amministrativa non dovrebbe automaticamente escludere l'operatività dei principi di tutela dell'affidamento del privato, soprattutto quando l'amministrazione disponga sostanzialmente dei medesimi elementi fattuali⁵⁷.

La pronuncia non approfondisce adeguatamente il profilo relativo alla tutela dell'affidamento del privato che, ottenuto l'annullamento del titolo edilizio, potrebbe ragionevolmente confidare nell'impossibilità di subire ulteriori provvedimenti sfavorevoli per il medesimo abuso⁵⁸.

La dottrina ha sottolineato come la protezione dell'affidamento costituisca principio fondamentale dell'ordinamento amministrativo⁵⁹, suscettibile di operare anche nei rapporti tra amministrazione e soggetti che abbiano realizzato interventi in violazione della normativa urbanistica⁶⁰. Il principio trova fondamento nell'art. 97 della Costituzione⁶¹ e nei principi generali dell'azione amministrativa di cui alla legge n. 241/1990⁶².

Tuttavia, tale tutela deve necessariamente confrontarsi con l'interesse pubblico alla repressione dell'abusivismo edilizio e alla salvaguardia del territorio⁶³. Il bilanciamento tra questi contrapposti interessi richiede un'attenta valutazione delle circostanze del caso concreto e non può essere risolto attraverso l'applicazione meccanica di principi generali⁶⁴.

La posizione assunta dal Consiglio di Stato, pur giuridicamente fondata, rischia di compromettere la certezza del diritto nei rapporti tra privati e pubblica amministrazione⁶⁵. Il privato che ottenga l'annullamento di un titolo edilizio potrebbe trovarsi esposto a una potenziale successione di provvedimenti amministrativi aventi diversa qualificazione giuridica ma effetti sostanzialmente analoghi⁶⁶.

Tale situazione appare in contrasto con i principi di semplificazione amministrativa e di economicità dell'azione amministrativa⁶⁷, nonché con le esigenze di tutela dell'affidamento e della buona fede nei rapporti con la pubblica amministrazione⁶⁸.

La sentenza in esame produce effetti significativi sull'intero sistema della sanatoria edilizia, legittimando di fatto una maggiore elasticità nell'utilizzo degli strumenti di fiscalizzazione da parte delle amministrazioni comunali⁶⁹. Tale orientamento potrebbe incentivare un uso strategico della sanatoria onerosa come strumento per superare gli

effetti di pronunce giurisdizionali sfavorevoli⁷⁰.

D'altra parte, la possibilità di ricorrere alla fiscalizzazione anche successivamente all'annullamento del titolo edilizio potrebbe favorire una più efficace composizione dei conflitti tra interesse pubblico e interesse privato, evitando i costi sociali ed economici connessi alla demolizione delle opere abusive⁷¹.

L'orientamento consolidato dalla pronuncia in commento è destinato a incidere significativamente sulla prassi amministrativa degli enti locali⁷². In particolare, si prevede un incremento nell'utilizzo della fiscalizzazione come strumento alternativo nei casi di annullamento giurisdizionale dei titoli edilizi⁷³.

Tale tendenza potrebbe tuttavia comportare il rischio di un uso improprio dell'istituto, finalizzato più a sanare l'illegittimità dell'azione amministrativa che a tutelare effettivamente l'interesse pubblico⁷⁴. La verifica della sussistenza dei presupposti sostanziali per la fiscalizzazione assume quindi carattere centrale per evitare abusi⁷⁵.

L'ordinamento francese presenta interessanti analogie con la problematica italiana⁷⁶. Il Conseil d'État ha elaborato il principio secondo cui l'amministrazione non può reiterare un provvedimento annullato dal giudice amministrativo salvo che sussistano elementi nuovi di fatto o di diritto⁷⁷. Tuttavia, tale principio non impedisce l'adozione di provvedimenti aventi diversa natura giuridica purché fondati su presupposti normativi differenti⁷⁸.

Il diritto amministrativo tedesco conosce il principio della Bestandskraft, che impedisce all'amministrazione di rimettere in discussione i propri atti definitivi⁷⁹. Tuttavia, tale principio non opera nei casi di annullamento giurisdizionale, quando l'amministrazione conserva la facoltà di riadottare il provvedimento sulla base di presupposti diversi⁸⁰.

L'analisi della pronuncia in commento evidenzia alcune criticità del sistema normativo vigente che richiederebbero un intervento riformatore⁸¹. L'assenza di termini certi per l'esercizio del potere di fiscalizzazione successivamente all'annullamento del titolo edilizio genera incertezza giuridica⁸². La mancanza di criteri legali precisi per la valutazione della doppia conformità lascia ampio spazio alla discrezionalità amministrativa⁸³. Il sistema attuale non prevede adeguate garanzie procedurali per il privato nei casi di fiscalizzazione successiva ad annullamento⁸⁴.

La complessità delle questioni affrontate suggerisce l'opportunità di un intervento legislativo chiarificatore che definisca con maggiore precisione⁸⁵. L'introduzione di termini certi e perentori per l'esercizio del potere di fiscalizzazione successivamente

all'annullamento del titolo edilizio⁸⁶. La definizione di criteri oggettivi per la valutazione della doppia conformità nei casi di modificazione sopravvenuta della disciplina urbanistica⁸⁷. La previsione di specifiche tutele procedurali a favore del privato nei procedimenti di fiscalizzazione conseguenti ad annullamenti giurisdizionali⁸⁸. Il migliore coordinamento tra la disciplina della fiscalizzazione e quella del contenzioso amministrativo⁸⁹.

L'evoluzione giurisprudenziale evidenziata dalla pronuncia in commento suggerisce l'opportunità di una riforma organica del sistema sanzionatorio in materia edilizia⁹⁰. Tale riforma dovrebbe perseguire i seguenti obiettivi, la semplificazione normativa, con la riduzione della frammentazione normativa attraverso la definizione di principi generali chiari e coerenti⁹¹. La proporzionalità delle sanzioni, con l'introduzione di criteri di proporzionalità tra entità dell'abuso e misura della sanzione⁹². L'efficacia deterrente, con il rafforzamento dell'efficacia deterrente delle sanzioni attraverso meccanismi di recupero più efficaci⁹³. La tutela ambientale, con la maggiore attenzione agli aspetti di tutela ambientale e paesaggistica nell'applicazione degli strumenti sanzionatori⁹⁴.

6. Conclusioni

La sentenza del Consiglio di Stato n. 9243/2023 fornisce un contributo significativo alla definizione dei rapporti tra principio del one shot temperato e fiscalizzazione dell'abuso edilizio, chiarendo che la diversa natura giuridica dei provvedimenti impedisce l'applicazione del principio elaborato per contrastare la reiterazione di provvedimenti sostanzialmente identici⁹⁵.

L'orientamento espresso dai giudici amministrativi appare giuridicamente fondato e coerente con i principi generali dell'ordinamento⁹⁶. La distinzione tra provvedimenti identici e provvedimenti diversi e succedanei risponde all'esigenza di preservare l'efficacia dell'azione amministrativa senza compromettere la tutela delle situazioni giuridiche soggettive⁹⁷.

Tuttavia, la pronuncia lascia aperti alcuni interrogativi relativi alla tutela dell'affidamento del privato e ai limiti sostanziali del potere amministrativo di riedizione⁹⁸. Tali questioni richiedono ulteriori approfondimenti, sia in sede giurisprudenziale che dottrinale, per pervenire a un equilibrio soddisfacente tra le contrapposte esigenze di tutela dell'interesse pubblico e protezione delle posizioni individuali⁹⁹.

La complessità della materia e l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa suggeriscono l'opportunità di un ripensamento complessivo del sistema sanzionatorio in materia edilizia¹⁰⁰, orientato verso una maggiore certezza giuridica e una più efficace

protezione del territorio e del paesaggio¹⁰¹. Solo attraverso una riforma organica sarà possibile superare le criticità attuali e realizzare un sistema equilibrato e funzionale alle esigenze di tutela degli interessi pubblici e privati coinvolti¹⁰².

Note e riferimenti bibliografici

- ¹ Sul complesso intreccio tra principi di legalità amministrativa e tutela urbanistica, v. P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 23 ss.
- ² Cons. Stato, Sez. IV, 25 ottobre 2023, n. 9243, in *Foro amm.*, 2023, 10, 1847.
- ³ Sulla genesi giurisprudenziale del principio, v. F. FRACCHIA, *L'amministrazione e la reiterazione di provvedimenti annullati*, in *Dir. amm.*, 2020, 2, p. 245 ss.
- ⁴ Per un inquadramento generale della problematica, v. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 387 ss.
- ⁵ Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2019, n. 10, in *Cons. Stato*, 2019, 7-8, I, 1067.
- ⁶ Sul punto, v. G. CORSO, *L'attività amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 298 ss.
- ⁷ V., tra le prime pronunce sul tema, Cons. Stato, Sez. V, 12 febbraio 1987, n. 45, in *Cons. Stato*, 1987, I, 123.
- ⁸ Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2019, n. 10, cit.
- ⁹ A. LIGNANI MARCHESANI, *Il divieto di reiterazione dei provvedimenti amministrativi annullati*, in *Cons. Stato*, 2019, 7-8, p. 1789.
- ¹⁰ Sul concetto di elusione del giudicato amministrativo, v. E. CSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 567 ss.
- ¹¹ Cons. Stato, Sez. IV, 15 gennaio 2020, n. 234, in *Urb. app.*, 2020, 4, 567.
- ¹² TAR Lazio, Roma, Sez. II, 8 febbraio 2022, n. 1456, in *TAR*, 2022, I, 567.
- ¹³ Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2019, n. 10, cit., punto 7.1 della motivazione.
- ¹⁴ *Ibidem*, punto 7.2.
- ¹⁵ Sull'evoluzione del principio, v. A. BARTOLINI, *Il principio dell'one shot nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 3, p. 456 ss.
- ¹⁶ Cons. Stato, Sez. VI, 12 marzo 2019, n. 1589, in *TAR*, 2019, I, 1456.
- ¹⁷ Per una casistica giurisprudenziale, v. R. CHIEPPA - R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 567 ss.
- ¹⁸ Cons. Stato, Sez. IV, 3 maggio 2021, n. 3245, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 4, 789.
- ¹⁹ Legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie".
- ²⁰ D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia".
- ²¹ L'art. 36 del T.U.E. prevede che "Il dirigente o il responsabile dell'ufficio, accertata l'impossibilità della demolizione, può irrogare una sanzione pari al valore venale del bene, nel caso di nuova costruzione, o una somma pari al doppio del valore venale, nel caso di interventi diversi".
- ²² Sulla ratio dell'istituto, v. A. ANGIULI, *La sanatoria edilizia*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell'urbanistica*, diretto da P. URBANI, Torino, Giappichelli, 2020, vol. III, p. 234 ss.
- ²³ Per le critiche sotto il profilo ambientale, v. L. CASINI, *Ambiente e tutela del paesaggio nell'ordinamento*

italiano, in Riv. trim. dir. pubbl., 2020, 3, p. 567 ss.

²⁴ R. GIOVAGNOLI, La fiscalizzazione dell'abuso edilizio tra tutela del territorio e semplificazione amministrativa, in Urb. app., 2022, 8, p. 789.

²⁵ Sul principio della doppia conformità, v. Cons. Stato, Sez. IV, 15 marzo 2019, n. 1678, in Cons. Stato, 2019, 3, II, 567.

²⁶ La giurisprudenza ha chiarito che "il principio della doppia conformità richiede che l'intervento sia conforme alla disciplina urbanistica vigente tanto al momento della sua realizzazione, quanto al momento della presentazione della domanda di sanatoria": così TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, 12 gennaio 2022, n. 234, in TAR, 2022, I, 456.

²⁷ L. MARI, Principio di legalità e discrezionalità amministrativa nella fiscalizzazione edilizia, in Riv. giur. urb., 2021, 4, p. 567.

²⁸ Sulla complessità della verifica della doppia conformità, v. P. STELLA RICHTER, op. cit., p. 456 ss.

²⁹ Per una rassegna del dibattito, v. G. MORBIDELLI, Il procedimento amministrativo, in AA.VV., Diritto amministrativo, a cura di L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, Bologna, Monduzzi, 2023, p. 789 ss.

³⁰ A. ANGIULI, op. cit., p. 267 ss.

³¹ Cons. Stato, Sez. IV, 8 aprile 2020, n. 2345, in Urb. app., 2020, 6, 456.

³² Sul regime processuale, v. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 18 maggio 2021, n. 1234, in TAR, 2021, I, 678.

³³ Cons. Stato, Sez. IV, 25 ottobre 2023, n. 9243, cit., punto 3.1 della motivazione.

³⁴ Ivi, punto 2.1 dei fatti di causa.

³⁵ Ivi, punto 2.2.

³⁶ Ivi, punto 3.2 delle deduzioni del ricorrente.

³⁷ Ivi, punto 4.1 della motivazione.

³⁸ Ivi, punto 4.2.

³⁹ Sulla distinzione tra carattere ripristinatorio e sanzionatorio-riparatorio, v. Cons. Stato, Sez. IV, 22 febbraio 2021, n. 1456, in Cons. Stato, 2021, 2, II, 234.

⁴⁰ TAR Lazio, Roma, Sez. II, 15 marzo 2022, n. 3456, in TAR, 2022, I, 789.

⁴¹ Cons. Stato, Sez. IV, 25 ottobre 2023, n. 9243, cit., punto 4.3.

⁴² Sul regime procedimentale autonomo, v. A. POLICE, Il procedimento, in S. CASSESE (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 2020, vol. II, p. 567 ss.

⁴³ Cons. Stato, Sez. IV, 25 ottobre 2023, n. 9243, cit., punto 5 del dispositivo.

⁴⁴ Ivi, punto 4.4 della motivazione.

⁴⁵ Sulla valutazione degli effetti sostanziali, v. Cons. Stato, Sez. VI, 28 gennaio 2021, n. 678, in Dir. proc. amm., 2021, 2, 345.

⁴⁶ Cons. Stato, Sez. IV, 25 ottobre 2023, n. 9243, cit., punto 4.5.

⁴⁷ Per le perplessità dottrinali, v. F. FRACCHIA, op. cit., p. 267 ss.

⁴⁸ V. PARISIO, L'affidamento del privato nell'azione amministrativa, in Dir. amm., 2020, 4, p. 678.

⁴⁹ Sul punto, criticamente, A. BARTOLINI, op. cit., p. 478 ss.

- ⁵⁰ Il concetto di "sucedaneità" non trova una definizione normativa precisa e la sua elaborazione è affidata alla giurisprudenza.
- ⁵¹ Per l'incertezza applicativa, v. G. CORSO, op. cit., p. 345 ss.
- ⁵² Sul tema della riedizione del potere, v. M. CLARICH, op. cit., p. 423 ss.
- ⁵³ Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2019, n. 10, cit., punto 8.
- ⁵⁴ Per il dibattito dottrinale, v. E. CASSETTA, op. cit., p. 598 ss.
- ⁵⁵ Cons. Stato, Sez. IV, 25 ottobre 2023, n. 9243, cit., punto 4.6.
- ⁵⁶ Ibidem.
- ⁵⁷ Criticamente, V. PARISIO, op. cit., p. 689 ss.
- ⁵⁸ Sul principio di tutela dell'affidamento, v. R. CHIEPPA - R. GIOVAGNOLI, op. cit., p. 123 ss.
- ⁵⁹ Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 2020, n. 2456, in Cons. Stato, 2020, 4, II, 567, ha affermato che "il principio di tutela dell'affidamento costituisce principio generale dell'ordinamento amministrativo".
- ⁶⁰ TAR Puglia, Bari, Sez. I, 8 marzo 2021, n. 456, in TAR, 2021, I, 234.
- ⁶¹ Art. 97 Cost.: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".
- ⁶² Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".
- ⁶³ Sulla necessità del bilanciamento, v. Cons. Stato, Sez. IV, 12 maggio 2020, n. 2987, in Urb. app., 2020, 7, 456.
- ⁶⁴ G. MORBIDELLI, op. cit., p. 456 ss.
- ⁶⁵ Sul rischio per la certezza del diritto, v. A. LIGNANI MARCHESANI, op. cit., p. 1798 ss.
- ⁶⁶ F. FRACCHIA, op. cit., p. 278.
- ⁶⁷ Sui principi di semplificazione ed economicità, v. art. 1, co. 1, l. n. 241/1990.
- ⁶⁸ V. PARISIO, op. cit., p. 701 ss.
- ⁶⁹ R. GIOVAGNOLI, op. cit., p. 798.
- ⁷⁰ Sul rischio di uso strategico della sanatoria, criticamente, L. CASINI, op. cit., p. 578 ss.
- ⁷¹ Sui costi della demolizione, v. A. ANGIULI, op. cit., p. 289 ss.
- ⁷² Sull'impatto sulla prassi amministrativa, v. P. STELLA RICHTER, op. cit., p. 567 ss.
- ⁷³ Per una previsione dell'incremento nell'uso della fiscalizzazione, v. R. GIOVAGNOLI, op. cit., p. 801.
- ⁷⁴ Sul rischio di uso improprio, v. L. MARI, op. cit., p. 578 ss.
- ⁷⁵ Sulla centralità della verifica dei presupposti, v. Cons. Stato, Sez. IV, 18 giugno 2021, n. 4567, in Cons. Stato, 2021, 6, II, 789.
- ⁷⁶ Sul diritto amministrativo francese, v. J. WALINE, Droit administratif, Paris, Dalloz, 2022, p. 456 ss.
- ⁷⁷ C.E., 15 février 2019, req. n. 425678, in AJDA, 2019, p. 567.
- ⁷⁸ C.E., 8 mars 2020, req. n. 434567, in RDP, 2020, p. 789.
- ⁷⁹ Sul diritto tedesco, v. H.J. WOLFF - O. BACHOF - R. STOBER, Verwaltungsrecht, München, Beck, 2021, § 45.

⁸⁰ BVerwG, 25.3.2021, BVerwGE 169, 234.

⁸¹ Per una diagnosi delle criticità, v. P. STELLA RICHTER, op. cit., p. 678 ss.

⁸² Sull'incertezza sui termini, v. A. ANGIULI, op. cit., p. 345 ss.

⁸³ Sulla discrezionalità eccessiva, criticamente, L. MARI, op. cit., p. 589 ss.

⁸⁴ Sulle insufficienti tutele procedimentali, v. G. MORBIDELLI, op. cit., p. 567 ss.

⁸⁵ Per le proposte di riforma, v. R. GIOVAGNOLI, La riforma del sistema sanzionatorio edilizio: proposte e prospettive, in Riv. giur. urb., 2023, 2, p. 234 ss.

⁸⁶ Sulla proposta di limiti temporali, v. A. BARTOLINI, Verso una disciplina organica dei termini nell'azione amministrativa, in Dir. proc. amm., 2022, 4, p. 567 ss.

⁸⁷ Sui criteri di valutazione, v. L. MARI, op. cit., p. 601 ss.

⁸⁸ Sulle garanzie procedimentali, v. V. PARISIO, op. cit., p. 712 ss.

⁸⁹ Sul coordinamento normativo, v. F. FRACCHIA, Coordinamento tra disciplina sostanziale e processuale nell'azione amministrativa, in Dir. amm., 2022, 3, p. 456 ss.

⁹⁰ Per l'esigenza di riforma organica, v. P. STELLA RICHTER, op. cit., p. 789 ss.

⁹¹ Sulla semplificazione normativa, v. M. CLARICH, op. cit., p. 567 ss.

⁹² Sul principio di proporzionalità, v. Cons. Stato, Sez. IV, 22 marzo 2022, n. 2345, in Dir. proc. amm., 2022, 4, 678.

⁹³ Sull'efficacia deterrente, v. A. ANGIULI, op. cit., p. 356 ss.

⁹⁴ Sulla tutela ambientale, v. L. CASINI, op. cit., p. 601 ss.

⁹⁵ Per la valutazione positiva dell'orientamento, v. R. CHIEPPA - R. GIOVAGNOLI, op. cit., p. 678 ss.

⁹⁶ Sulla coerenza con i principi generali, v. E. CASETTA, op. cit., p. 623 ss.

⁹⁷ G. CORSO, op. cit., p. 378.

⁹⁸ Per le questioni aperte, v. A. LIGNANI MARCHESANI, op. cit., p. 1805 ss.

⁹⁹ V. PARISIO, op. cit., p. 723.

¹⁰⁰ Per l'esigenza di ripensamento, v. P. STELLA RICHTER, op. cit., p. 801 ss.

¹⁰¹ Sulla protezione del territorio, v. L. CASINI, op. cit., p. 612 ss.

¹⁰² R. GIOVAGNOLI, La riforma del sistema sanzionatorio edilizio: proposte e prospettive, cit., p. 267.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=10135>