



Associazione Veneta  
degli Avvocati  
Amministrativisti

# Il Decreto “Salva casa” dopo la conversione in legge

Seminario, 14 settembre 2024

Avv. Domenico Chinello



# **IL NUOVO REGIME DELLA SANATORIA EDILIZIA**

IL DECRETO "SALVA CASA" HA INNOVATO IN MANIERA RILEVANTE ANCHE **IL REGIME DELLA SANATORIA EDILIZIA**: SIA DAL PUNTO DI VISTA DELLE SANZIONI, SIA DEI PRESUPPOSTI, SIA, INFINE, IN QUALCHE MISURA, ANCHE IN RELAZIONE AI PROCEDIMENTI.

NON È DETTO CHE ABBIA DAVVERO SEMPLIFICATO LA "SANABILITÀ DEGLI ABUSI", O AUMENTATO IL NUMERO DEGLI INTERVENTI ILLEGITTIMI ASSOGGETTABILI A SANATORIA, PERCHÉ LE NORME MODIFICATE O INTRODOTTE *EX NOVO* NON APPAIONO COMUNQUE DI FACILE APPLICABILITÀ, MA DI CERTO HANNO MUTATO UN REGIME CHE RISULTAVA PRIMA CRISTALLIZZATO DA MOLTO TEMPO.

## L'attuale formulazione dell'art. 36

LA DISPOSIZIONE DELL'ART. 36 È STATA MODIFICATA DAL DECRETO LEGGE E ULTERIORMENTE RITOCcata CON LA LEGGE DI CONVERSIONE.

AD OGGI, È RIMASTA INALTERATA CON RIGUARDO AI PRESUPPOSTI DI APPLICAZIONE, AL PROCEDIMENTO, E ALLA NATURA DELL'EVENTUALE SILENZIO SERBATO DALLA P.A. DOPO IL TERMINE PREVISTO DALLA NORMA PER L'EVASIONE DELLA PRATICA.

È, INVECE, **MUTATO, L'OGGETTO DELLA SANATORIA DISCIPLINATA DALLA NORMA IN ESAME** ED È STATA CONSEGUENTEMENTE MODIFICATA ANCHE LA RUBRICA: DALLA PRECEDENTE "*Accertamento di conformità*", SI È PASSATI, COL D.L., AD "*Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali*", FINO ALLA RUBRICA ATTUALE "*Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità*".

ANCHE IL TESTO DEL PRIMO COMMA È STATO, INFATTI, INTEGRATO: NELLA FORMULAZIONE PREVIGENTE, LA NORMA AMMETTEVA LA POSSIBILITÀ DI CHIEDERE IL PERMESSO DI COSTRUIRE A SANATORIA PER IL CASO DI INTERVENTI REALIZZATI IN ASSENZA DI PERMESSO DI COSTRUIRE, O – **GENERICAMENTE – “IN DIFFORMITÀ” DA ESSO** (*IDEM* PER LA S.C.I.A. ALTERNATIVA AL P.D.C.).

NELLA VERSIONE DEL D.L., **LA DISCIPLINA DELL'ART. 36 ERA APPLICABILE PER RICONDURRE A LEGALITÀ SOLAMENTE GLI ABUSI EDILIZI PIÙ RILEVANTI, QUELLI SANZIONABILI** – PER INTENDERCI – **UNICAMENTE CON L'ORDINANZA DI DEMOLIZIONE E RIPRISTINO DI CUI ALL'ART. 31** DEL MEDESIMO TESTO UNICO, E SENZA CHE VI FOSSE ALCUNA POSSIBILITÀ DI FISCALIZZAZIONE.

**NON TROVAVA PIÙ APPLICAZIONE, DUNQUE, ALLE IPOTESI DI “PARZIALE DIFFORMITÀ”, PER LE QUALI L'ART. 34 T.U.Ed.** AMMETTE ANCHE LA POSSIBILITÀ DELLA REGOLARIZZAZIONE CON SANZIONE.

PER QUESTO MOTIVO, **DAL PRIMO COMMA DELL'ART. 36 ERA STATO ESPUNTO IL RICHIAMO ALL'ART. 34** – CHE C'ERA INVECE NELLA FORMULAZIONE PREVIGENTE – **ED ERA STATO SOPPRESSO IL SECONDO PERIODO DEL COMMA 2, IL QUALE DISCIPLINAVA LE MODALITÀ DI CALCOLO DELL'OBLAZIONE PER LE IPOTESI DI PARZIALE DIFFORMITÀ.**

CON LA LEGGE DI CONVERSIONE, **È STATA ESPUNTA ANCHE L'IPOTESI DI ABUSO CHE CONTEMPLA LE "VARIAZIONI ESSENZIALI"**.

TALE FATTISPECIE È STATA, DUNQUE, FATTA RIENTRARE NELLA DISCIPLINA DELLA SANATORIA SEMPLIFICATA DI CUI ALL'ART. 36-BIS.

DAL PUNTO DI VISTA DELLA COERENZA SISTEMATICA, LA NUOVA PREVISIONE APPARE DUBBIA, PERCHÉ **ACCUMUNA FATTISPECIE DI ABUSO SOSTANZIALMENTE DIFFERENTI, OSSIA LE "VARIAZIONI ESSENZIALI" CON LE "PARZIALI DIFFORMITÀ"** (mentre, per gravità e sanzione, sono state sempre assimilate all'assenza di titolo e alla totale difformità).

COSÌ CHIARITA LA PORTATA APPLICATIVA DELL'ART. 36 – PER COME MODIFICATO DAL DECRETO "SALVA CASA" E, POI, DALLA LEGGE DI CONVERSIONE – VA RIBADITO CHE VI SONO DUE IMPORTANTI PROFILI CHE SONO RIMASTI INALTERATI:

- **IL REQUISITO DELLA DOPPIA CONFORMITÀ** RICHIESTO DALLA DISPOSIZIONE *DE QUA* PER IL CONSEGUIMENTO DELLA SANATORIA, CHE È OTTENIBILE, CIOÈ, SOLAMENTE «*se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda*»;
- **IL SILENZIO-DINIEGO DI CUI AL TERZO COMMA**, IL QUALE CONTINUA A RECITARE: «*Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata*».

AD ONOR DEL VERO, **DALLE NOTIZIE DI STAMPA** CHE CIRCOLAVANO PRIMA DEL VARO DEL DECRETO LEGGE "SALVA CASA", **PAREVA CHE L'ESECUTIVO FOSSE INTENZIONATO AD ELIMINARE TOUT COURT IL REQUISITO DELLA DOPPIA CONFORMITÀ** DAL PROCEDIMENTO DI CUI ALL'ART. 36 E, **ADDIRITTURA, A MUTARE LA QUALIFICA DEL SILENZIO SIGNIFICATIVO – DA "SILENZIO-RIGETTO" A "SILENZIO-ASSENSO" – PER IL CASO DI MANCATA RISPOSTA COMUNALE NEL PREVISTO TERMINE DI 60 GIORNI.**

IN TAL SENSO, DEL RESTO, ERA ANCHE LA **PROPOSTA DI LEGGE ORDINARIA N. 1207 PRESENTATA, LO SCORSO ANNO, IL 7 GIUGNO 2023, AVANTI ALLA CAMERA DEI DEPUTATI.** POI, QUEL PROGETTO DI LEGGE NON HA AVUTO SEGUITO, MA SI POTEVA, A RAGIONE, IPOTIZZARE CHE QUELLE PROPOSTE VENISSE EFFETTIVAMENTE RIPRESE NEL CORPO DEL DECRETO LEGGE "SALVA CASA".

COSÌ, INVECE, NON È STATO, E POSSIAMO PASSARE A CONFRONTARE I DUE TESTI NORMATIVI, PER VEDERE LE DIFFERENZE DOPO LA MODIFICA:



## Versione precedente

### Art. 36 - (L) Accertamento di conformità

1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o **in difformità da esso**, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, **34, comma 1**, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria **se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.**
2. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16. **Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.**
3. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, **entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata**

## Versione attuale dopo il D.L. 69/2024 e la L. 105/2024

### Art. 36 - Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità

1. **In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in totale difformità nelle ipotesi di cui all'articolo 31**, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, **o in totale difformità da essa**, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria **se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.**
2. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16.
3. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, **entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata.**

## IN CONCLUSIONE:

IL D.L. 69/2024 E LA L. 105/2024 NON HANNO INTRODOTTO MODIFICHE SIGNIFICATIVE PER QUANTO CONCERNE LA SANATORIA DEGLI ABUSI EDILIZI PIÙ RILEVANTI, ESCLUSA PERÒ LA FATTISPECIE DELLE "VARIAZIONI ESSENZIALI":

- NON HA ELIMINATO IL REQUISITO DELLA DOPPIA CONFORMITÀ;
- NON HA TRASFORMATO IL SILENZIO-RIGETTO IN SILENZIO-ASSENSO, DOPO L'EVENTUALE INUTILE DECORSO DEI 60 GIORNI PREVISTI DALLA NORMA.

VA DA SÉ, DUNQUE, CHE GLI ARRESTI GIURISPRUDENZIALI CUI È PERVENUTO IL G.A. CON RIGUARDO ALL'ART. 36 T.U.Ed. RISULTANO ASSOLUTAMENTE ATTUALI E CONTINUERANNO AD ESSERE *IN TOTO* APPLICABILI, **FATTO SALVO** – COME VISTO – **IL CAMPO DI APPLICAZIONE PARZIALMENTE DIVERSO.**

## Le previsioni del nuovo art. 36-bis

IL **NUOVO ART. 36-BIS** – RUBRICATO, NEL DECRETO LEGGE, “**Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità**” – È STATO INTRODOTTO PER DISCIPLINARE I **PRESUPPOSTI E LE MODALITÀ PROCEDIMENTALI PER CONSEGUIRE LA SANATORIA DI INTERVENTI ABUSIVI DI MINORE RILEVANZA E DI MINOR IMPATTO SUL TERRITORIO RISPETTO A QUELLI REGOLATI DAL PRECEDENTE ART. 36.**

QUESTO – nell’ottica dell’Esecutivo – GIUSTIFICA(VA) **REGOLE DI MAGGIOR FAVORE, CHE DOVREBBERO SEMPLIFICARE LA SANABILITÀ DI ABUSI SIFFATTI.**

SECONDO LA **RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL DECRETO LEGGE, LA NUOVA DISPOSIZIONE IN ESAME SAREBBE VOLTA «... al superamento dell’istituto della doppia conformità»**, ANCHE SE IL TESTO LETTERALE DELLA NORMA APPARE DECISAMENTE PIÙ COMPLESSO E DI NON IMMEDIATA APPLICABILITÀ.

SUCCESSIVAMENTE, IN SEDE DI CONVERSIONE DEL DECRETO, IL LEGISLATORE HA ESTESO L'APPLICABILITÀ DELLA DISCIPLINA DEL NUOVO ART. 36-BIS ANCHE ALLE "VARIAZIONI ESSENZIALI", **PUR SE NON SI TRATTA DI INTERVENTI DI COSÌ SCARSA RILEVANZA E DI RIDOTTO IMPATTO SUL TERRITORIO.**

LA RUBRICA ATTUALE RECITA DUNQUE: “**Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali**”.

LA LEGGE 105/2024 HA POI INTRODOTTO **ALTRE SIGNIFICATIVE MODIFICHE**, AI VARI COMMI DELLA DISPOSIZIONE IN ESAME, LA QUALE MERITA UNA DISAMINA APPROFONDITA DEI DIVERSI PROFILI IN CUI SI ARTICOLA.

VEDIAMO ANZITUTTO IL TESTO NORMATIVO DEL **PRIMO COMMA** DELL'ART. 36-BIS:

«**1.** *In caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 34 ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37, fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 34, comma 1 e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32».*

## L'ambito oggettivo di applicazione

COME DESCRITTO NEL PRIMO COMMA, LA NUOVA IPOTESI DI SANATORIA **SI APPLICA A TRE DIVERSE FATTISPECIE OGGETTIVE:**

- AGLI INTERVENTI REALIZZATI IN **PARZIALE DIFFORMITÀ DAL PERMESSO DI COSTRUIRE O DALLA S.C.I.A. ALTERNATIVA**, NELLE IPOTESI DI CUI ALL'ART. 34;
- ALLE OPERE REALIZZATE **IN ASSENZA O IN DIFFORMITÀ DALLA S.C.I.A. SEMPLICE**, NELLE IPOTESI DI CUI ALL'ART. 37;
- ALLE **VARIAZIONI ESSENZIALI** DI CUI ALL'ART. 32 (introdotte in sede di conversione).

SI TRATTA, IN REALTÀ, DI **FATTISPECIE ANCHE MOLTO DISOMOGENEE**, SIA IN TERMINI DI RILEVANZA DELL'ABUSO, CHE DI IMPATTO SUL TERRITORIO, MA CHE SONO STATE ACCUMUNATE – forse impropriamente – QUANTO AL PROCEDIMENTO DI SANATORIA (il D.L. le accumulava anche quanto a sanzione applicabile, ma ora non più).

QUANTO ALLA PRIMA CATEGORIA, È NOTO CHE **NON ESISTE UNA DEFINIZIONE NORMATIVA DI "PARZIALE DIFFORMITÀ"**, MA CHE **LE SI DEVE INDIVIDUARE A CONTRARIIS RISPETTO A QUELLE CHE SONO LE "VARIAZIONI ESSENZIALI"**.

PER CIÒ CHE RIGUARDA LA REGIONE VENETO, LE IPOTESI DI "VARIAZIONE ESSENZIALE" SONO DESUMIBILI DAL COMBINATO DISPOSTO DELL'ART. 32, T.U.Ed. (NORMA STATALE CHE FORNISCE I PRINCIPI) E DELL'ART. 92, L.R. 61/1985 – TUTTORA VIGENTE – CHE FORNISCE DISPOSIZIONI DI DETTAGLIO.

**ESEMPIO:** IN BASE ALL'ART. 32 T.U., SI HA VARIAZIONE ESSENZIALE NEL CASO DI «**aumento consistente della cubatura** o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato».

L'ART. 92, L.R. 61/1985 PRECISA CHE LA VARIAZIONE ESSENZIALE RICORRE QUANDO IL MAGGIOR VOLUME COSTRUITO COMPORTI «**un aumento della cubatura superiore a 1/5 del volume utile dell'edificio**».

QUINDI, COMPLETANDO L'ESEMPIO:

- ❖ SE L'AMPLIAMENTO ABUSIVO SUPERA IL 20% DEL VOLUME ASSENTITO IN ORIGINE, SI CONFIGURA UNA "VARIAZIONE ESSENZIALE";
- ❖ SE, INVECE, L'AMPLIAMENTO ABUSIVO NON SUPERA IL 20% DEL VOLUME ASSENTITO IN ORIGINE, SIAMO DI FRONTE AD UN'IPOTESI DI "PARZIALE DIFFORMITÀ".

TALE DISTINGUO AVEVA, PERÒ, UN SENSO CON IL TESTO NORMATIVO DEL DECRETO LEGGE.

DOPO LA LEGGE DI CONVERSIONE, CHE HA ACCUMUNATO ALLE "PARZIALI DIFFORMITÀ" ANCHE LE IPOTESI DI "VARIAZIONE ESSENZIALE", IL PROBLEMA È MOLTO RELATIVO. ED ORA, PROBALMENTE, SARÀ DI MAGGIOR INTERESSE LA DISTINZIONE TRA "TOTALE DIFFORMITÀ" (art. 36) E "VARIAZIONE ESSENZIALE" (che rientra nel 36-bis).



## La conformità necessaria ai fini della sanatoria

COME PRECISATO NELLA RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL DECRETO LEGGE IN ESAME, LA NUOVA DISPOSIZIONE DELL'ART. 36-BIS SAREBBE VOLTA «... *al superamento dell'istituto della doppia conformità*», CHE COSÌ RIGIDAMENTE CONTRADDISTINGUE, INVECE, IL PRECEDENTE ART. 36.

INFATTI, IN BASE ALL'ART. 36, L'ACCERTAMENTO DI CONFORMITÀ PUÒ ESSERE CONSEGUITO SOLAMENTE «...*se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda*».

AL CONTRARIO, NELLA NUOVA PREVISIONE DELL'ART. 36-BIS, LA SANATORIA È AMMESSA «...*se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione*».

IN BUONA SOSTANZA, MENTRE LA NORMA DELL'ART. 36 RICHIEDE LA CONFORMITÀ – NEL DUPLICE MOMENTO TEMPORALE INDICATO – CON RIGUARDO CONGIUNTAMENTE SIA ALLA DISCIPLINA URBANISTICA CHE EDILIZIA, IL NUOVO ART. 36-BIS FA UNA SCELTA COMPLETAMENTE DIVERSA: **NON LIMITA LA VERIFICA DI CONFORMITÀ, CONGIUNTAMENTE SUL PIANO URBANISTICO ED EDILIZIO, AL SOLO MOMENTO DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA** (il che, in effetti, avrebbe potuto semplificare il tutto), MA **FINISCE PER SDOPPIARE I PIANI DA VERIFICARE**.

IN ALTRE PAROLE, AI FINI DELLA NUOVA SANATORIA SEMPLIFICATA, L'INTERVENTO ABUSIVO DEVE RISULTARE CONFORME:

- ALLA **DISCIPLINA URBANISTICA VIGENTE AL MOMENTO DELLA PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA;**
- AI **REQUISITI PRESCRITTI DALLA DISCIPLINA EDILIZIA VIGENTE AL MOMENTO DELLA REALIZZAZIONE DELL'ABUSO.**

SENNONCHÉ, SEPARARE I DUE PIANI – URBANISTICO, L'UNO, ED EDILIZIO, L'ALTRO – NON APPARE DI COSÌ IMMEDIATA INTERPRETAZIONE ED APPLICAZIONE:

- ❖ CHE COS'È LA "**DISCIPLINA URBANISTICA**" ?
- ❖ E CHE COSA SONO I "**REQUISITI PRESCRITTI DALLA DISCIPLINA EDILIZIA**" ?

SI TRATTA, PROBABILMENTE, DEL PUNTO PIÙ CRITICO DELLA NUOVA NORMA E, FORSE, **NON CI SI PUÒ LIMITARE A FAR RIENTRARE NELL'URBANISTICA IL CONTENUTO DELLE N.T.O., E NELL'EDILIZIA IL CONTENUTO DEL REGOLAMENTO EDILIZIO**, COME POTREBBE MAGARI IPOTIZZARSI DI PRIMO ACCHITO.

LA CONFORMITÀ RISPETTO ALLA “DISCIPLINA URBANISTICA” PARE RIFERIRSI SENZA DUBBIO:

- ALLE **DESTINAZIONI DI ZONA** DEL PIANO DEGLI INTERVENTI (o dei vecchi P.R.G.);
- AI **VINCOLI PREORDINATI ALL'ESPROPRIO** DERIVANTI DIRETTAMENTE DALLO STRUMENTO URBANISTICO.

GIÀ DUBBI MAGGIORI POSSONO ESSERCI PER ALTRI TIPI DI "VINCOLI", **NON DERIVANTI IN SENSO STRETTO DALLO STRUMENTO URBANISTICO** (perché derivano da normative speciali *ad hoc*), MA **CHE SONO MERAMENTE "RECEPITI" DAL PIANO DEGLI INTERVENTI.**

ALCUNI ESEMPI:

- ❖ **LE PREVISIONI DEL P.G.R.A.,** CHE POTREBBERO RENDERE ALCUNE ZONE INEDIFICABILI O ASSOGGETTARNE L'EDIFICABILITÀ A DETERMINATE CONDIZIONI;
- ❖ LA **FASCIA DI RISPETTO CIMITERIALE** LEGATA, PER ESEMPIO, ALLA COSTRUZIONE DI UN NUOVO CIMITERO O ALL'AMPLIAMENTO DI UNO ESISTENTE, CHE NON SUSSISTEVA AL MOMENTO IN CUI L'INTERVENTO ABUSIVO È STATO REALIZZATO;
- ❖ LA **FASCIA DI RISPETTO STRADALE** E SIMILI.

PER ESEMPIO, CON RIGUARDO AL **VINCOLO CIMITERIALE**, SECONDO IL GIUDICE AMMINISTRATIVO «*il vincolo, d'indole conformativa, è sganciato dalle esigenze immediate della pianificazione urbanistica, esso si impone di per sé, con efficacia diretta, indipendentemente da qualsiasi recepimento in strumenti urbanistici, i quali non sono idonei, proprio per la loro natura, ad incidere sulla sua esistenza o sui suoi limiti*» (così T.A.R. Marche, sez. II, 03.10.2023, n. 600, ma anche Cons. di Stato sez. IV, 08.07.2019, n.4692).

IDEM PER LA **FASCIA DI RISPETTO STRADALE**: «*Le fasce di rispetto stradale, in attuazione delle norme poste dal codice della strada, non costituiscono vincoli urbanistici, ma misure poste a tutela della sicurezza stradale (e, dunque, della salute pubblica ai sensi dell'art. 3, co. 3, d.lg. n. 259 del 2003) e comportano l'inedificabilità delle aree interessate, dovendo a tal fine essere recepite nella strumentazione urbanistica primaria in quanto vincolo conformativo della proprietà privata avente carattere assoluto ed inderogabile*» (T.A.R. Umbria, sez. I, 30.12.2023, n. 791).

SIONONDIMENO, PUR NON TRATTANDOSI DI PREVISIONI URBANISTICHE IN SENSO STRETTO, MA SOLAMENTE "RECEPITE" DALLO STRUMENTO URBANISTICO, **APPARE RAGIONEVOLE RITENERE CHE DOVREBBERO ESSERE CONSIDERATE AI FINI DELL'ART. 36-BIS**, NEL SENSO CHE GLI INTERVENTI DIFFORMI IVI CONTEMPLATI – PER ESSERE GIUDICATI SANABILI – **DOVREBBERO RISULTARE CONFORMI ANCHE A SIFFATTE PREVISIONI, AL MOMENTO DELLA PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI SANATORIA.**

QUINDI, NELLA "DISCIPLINA URBANISTICA", DOVREBBERO RIENTRARE SENZ'ALTRO TUTTI GLI STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI, ANCHE DI ATTUAZIONE (P.U.A.), GLI STRUMENTI URBANISTICI E TERRITORIALI SOVRAORDINATI, EVENTUALI STRUMENTI TERRITORIALI PREVISTI DA NORME DI SETTORE (P.G.R.A., PIANI DI ASSETTO IDROGEOLOGICO, PIANI DI CLASSIFICAZIONE ACUSTICA, E SIMILI), EVENTUALI STRUMENTI E PIANI PAESAGGISTICI, ETC.

**NON È, INVECE, NECESSARIO CHE TALE CONFORMITÀ VENGA RICONTRATA ANCHE CON RIGUARDO AL MOMENTO IN CUI L'ABUSO È STATO REALIZZATO.**

MA – FERMO QUANTO DETTO – CI SI PUÒ CHIEDERE: NEL CONCETTO DI "DISCIPLINA URBANISTICA", RIENTRA SOLO QUESTO? E LE **SUPERFICI**? E I **VOLUMI**? E LE **ALTEZZE**? E LE **DISTANZE**?

**A STRETTO RIGORE, SI POTREBBE SOSTENERE CHE ANCHE TUTTI QUESTI PARAMETRI RIENTRINO NELL'URBANISTICA**, IN QUANTO APPROVATI CON (E DISCIPLINATI DA) LO STRUMENTO URBANISTICO COMUNALE, ANCHE SE NON È CERTO CHE SIA QUESTA LA VOLONTÀ DEL LEGISLATORE.

QUESTO È SICURAMENTE IL PROFILO PIÙ DELICATO DEL NUOVO TESTO NORMATIVO E **LA GIURISPRUDENZA ATTUALE NON CI AIUTA**, NEL SENSO CHE QUASI TUTTE LE SENTENZE IN MATERIA PARLANO SEMPRE DI "PARAMETRI URBANISTICO-EDILIZI" OPPURE DI "PRESCRIZIONI URBANISTICO-EDILIZIE", **PONENDO SULLO STESSO PIANI I DUE PROFILI, L'UNO URBANISTICO E L'ALTRO EDILIZIO.**

AD OGGI, PERÒ, CON QUESTA FORMULAZIONE DELL'ART. 36-BIS, NON POSSIAMO PIÙ ACCUMUNARE I DUE LIVELLI, PERCHÉ LA CONFORMITÀ ALLA **DISCIPLINA URBANISTICA** VA VALUTATA ALL'OGGI, MENTRE LA CONFORMITÀ AI **REQUISITI DELLA DISCIPLINA EDILIZIA** VA VERIFICATA AL MOMENTO DI REALIZZAZIONE DELL'ABUSO, CON L'OVVIA CONSEGUENZA CHE LA SANATORIA RISULTA RILASCIABILE ANCHE SE L'ABUSO NON È CONFORME A TALI REQUISITI AL MOMENTO DELLA PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA.

POICHÉ, DUNQUE, IL LEGISLATORE HA OPERATO QUESTO DISTINGUO, IN DISCONTINUITÀ CON QUANTO RICHIESTO INVECE DALL'ART. 36, APPARE EVIDENTE CHE SI DEBBA CERCARE DI DARE UN CONTENUTO AI "**REQUISITI DELLA DISCIPLINA EDILIZIA**", **VALUTABILI (SOLO) AL MOMENTO DI REALIZZAZIONE DELL'ABUSO E NON ALL'OGGI.**

E CHE COSA VI RIENTRA, DUNQUE?



QUALCHE PRIMO COMMENTO – apprezzabilissimo perché si è sbilanciato – HA PROVATO A TRARRE UNA QUALCHE INTERPRETAZIONE DAGLI ARTT. 6 E 6-BIS, T.U.Ed., LADDOVE SI PARLA «*delle **altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia** e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio*».

NE È STATO DESUNTO CHE, NELLA "DISCIPLINA EDILIZIA", RIENTREREBBERO PROPRIO QUELLE NORMATIVE DI SETTORE (ossia norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, barriere architettoniche, igienico-sanitarie, relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, disposizioni contenute nel Codice Urbani e analoghe).

MA FORSE NON BASTA.

QUESTE NORMATIVE DI SETTORE – GIUSTE LE NORME CITATE – "HANNO INCIDENZA" SULLA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ EDILIZIA, MA, **ALLORA, FORSE NON SONO TOUT COURT LA "DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ EDILIZIA"**.

MA ALLORA, CHE COSA RIENTRA FRA I "REQUISITI DELLA DISCIPLINA EDILIZIA" ?

UN ALTRO TENTATIVO DI RISPOSTA POTREBBE FAR RIFERIMENTO ALL'**ART. 4, T.U.Ed.**, IL QUALE – COM'È NOTO – DISCIPLINA IL "**REGOLAMENTO EDILIZIO**", PREVEDENDO CHE *«deve contenere la **disciplina delle modalità costruttive**, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi»*.

QUINDI, VEROSIMILMENTE, NELLA "DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ EDILIZIA" POTREBBERO RIENTRARE, PER ES., ANCHE LE CARATTERISTICHE DEI LOCALI, LE SUPERFICI MINIME DEGLI ALLOGGI, LE REGOLE SULLE FACCIATE, SUGLI AGGETTI, SULLE PERTINENZE, SUGLI ALLINEAMENTI, SULLA TIPOLOGIA DELLA COPERTURA, E SIMILI.

IN CONCLUSIONE, CON TUTTA LA PRUDENZA CHE RICHIEDE LA LETTURA DI UNA NORMA NUOVA COME L'ART. 36-BIS, PUÒ SOSTENERSI CHE, **NELLA DISCIPLINA EDILIZIA, RIETRINO TUTTE LE PRESCRIZIONI RELATIVE ALLE CARATTERISTICHE TIPOLOGICHE DEI FABBRICATI**, MA NON ANCHE I PARAMETRI DI SUPERFICIE, VOLUME, ALTEZZA E DISTANZE.

**QUESTI ULTIMI PARAMETRI, PUR INCIDENDO SULLA COSTRUZIONE DEL SINGOLO EDIFICIO, DERIVANO E ATTENGONO RAGIONEVOLMENTE ALLA SUPERIORE FASE DI PIANIFICAZIONE**, PERCHÉ IL VOLUME DI OGNI SINGOLO LOTTO, PER ESEMPIO, DIPENDE DALL'INDICE DI ZONA PREVISTO IN VIA GENERALE DALLO STRUMENTO URBANISTICO, E, DEL PARI, L'ALTEZZA DEI FABBRICATI E LA DISTANZA FRA DI ESSI – OLTRE CHE DERIVARE DIRETTAMENTE DA NORME DI LEGGE – SONO LEGATI ALLA STESSA IDEA PIANIFICATORIA CHE L'ENTE PUBBLICO HA PER CIASCUNA DETERMINATA ZONA DEL PROPRIO TERRITORIO.

SENZA CONTARE CHE PARREBBE QUANTOMENO "STRANO" PENSARE DI RILASCIARE UNA SANATORIA EDILIZIA (pur se ex art. 36-*bis*) AD INTERVENTI CHE NON RISPETTANO – al momento della presentazione della domanda – PARAMETRI COME IL VOLUME, L'ALTEZZA, LA SUPERFICIE O LE DISTANZE LEGALI.

INUTILE DIRE CHE **ERA AUSPICABILE** – in sede di legge di conversione – **CHE IL LEGISLATORE FOSSE INTERVENUTO A MEGLIO CHIARIRE LA PORTATA DI QUESTA NORMA**, E AD INDIVIDUARE CON PRECISIONE **DI QUALI PARAMETRI POSSA ESSERE OMESSA LA VERIFICA DI CONFORMITÀ**, AL MOMENTO DELLA PRESENTAZIONE DI QUESTA NUOVA SANATORIA.

PURTROPPO COSÌ NON È STATO: LA L. 105/2024 NULLA HA SPECIFICATO SUL PUNTO, RIMETTENDO DUNQUE OGNI VALUTAZIONE AL SINGOLO OPERATORE, IN SEDE INTERPRETATIVA.

## La sanatoria condizionata

IL **COMMA 2** DEL NUOVO ART. 36-BIS **SUPERA A PIÙ PARI IL DIVIETO** – NON ESPRESSO A LIVELLO NORMATIVO, MA DESUMIBILE DAL SISTEMA E FATTO PROPRIO DALLA GIURISPRUDENZA CONSOLIDATA – **DI CONCEDERE SANATORIE CONDIZIONATE** ED, INFATTI, STABILISCE ESPRESSAMENTE CHE **IL RILASCIO DELL'ACCERTAMENTO DI CONFORMITÀ PUÒ ANCHE ESSERE SUBORDINATO ALLA PREVENTIVA ATTUAZIONE DI DETERMINATI INTERVENTI**, ENTRO IL TERMINE ASSEGNATO DALL'UFFICIO.

IL PRIMO PERIODO DEL COMMA 2 STABILISCE, INFATTI: «*Il permesso presentato ai sensi del comma 1 può essere rilasciato dallo sportello unico per l'edilizia di cui all'articolo 5, comma 4-bis, subordinatamente alla preventiva attuazione, entro il termine assegnato dallo sportello unico, degli interventi di cui al secondo periodo del presente comma*».

A SUA VOLTA, IL SECONDO PERIODO DEL COMMA 2 – PARZIALMENTE INNOVATO CON LA LEGGE DI CONVERSIONE – COSÌ STABILISCE:

*«In sede di esame delle richieste di permesso in sanatoria lo sportello unico può condizionare il rilascio del provvedimento alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza, ~~igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, al superamento delle barriere architettoniche~~ e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate ai sensi del presente articolo».*

IN SEDE DI CONVERSIONE – come si può vedere – IL LEGISLATORE HA, PERÒ, **DRASTICAMENTE RIDOTTO LA TIPOLOGIA/FINALITÀ DI INTERVENTI AI QUALI PUÒ ESSERE SUBORDINATO IL RILASCIO DELLA SANATORIA.**

**LO STESSO DICASI PER L'IPOTESI IN CUI VENGA PRESENTATA UNA S.C.I.A. A SANATORIA:** IN TAL CASO, LE MISURE CONDIZIONANTI LA FORMAZIONE DEL TITOLO ABILITATIVO RIENTRANO NEL PROVVEDIMENTO CHE DISPONE LA CONFORMAZIONE DELLA S.C.I.A. SECONDO QUANTO STABILITO DALL'ART. 19, COMMA 3, SECONDO, TERZO E QUARTO PERIODO, L. 241/1990.

IMPORTANTE SOTTOLINEARE CHE **LA NORMA INDIVIDUA ESPRESSAMENTE GLI INTERVENTI** – ANCHE STRUTTURALI – **AI QUALI PUÒ ESSERE SUBORDINATA UNA SANATORIA**, OSSIA QUELLI VOLTI AD ASSICURARE L'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA TECNICA DI SETTORE RELATIVA A:

- **REQUISITI DI SICUREZZA**, ~~IGIENE E SALUBRITÀ DEGLI EDIFICI;~~
- ~~EFFICIENZA ENERGETICA DEGLI EDIFICI E DEGLI IMPIANTI NEGLI STESSI INSTALLATI;~~
- ~~SUPERAMENTO DELLE BARRIERE ARCHITETTONICHE, NONCHÉ ALLA~~
- **RIMOZIONE DELLE OPERE NON SANABILI AI SENSI DELLA NORMA IN ESAME.**

GIÀ IN BASE AL TENORE LETTERALE DELLA DISPOSIZIONE IN COMMENTO, **PARE RAGIONEVOLE RITENERE CHE LE IPOTESI SOPRA RICHIAMATE SIANO TASSATIVE.**

D'ALTRO CANTO, PUÒ ANCHE SOSTENERSI CHE SI TRATTI DI UNA NORMA DI NATURA ECCEZIONALE O, COMUNQUE, DEROGATORIA DELLA REGOLA GENERALE, RAGION PER CUI, ANCHE SOTTO QUESTO PROFILO, **DOVREBBE ESCLUDERSI CHE IL COMUNE POSSA SUBORDINARE IL RILASCIO DI UNA SANATORIA EDILIZIA AD INTERVENTI DIVERSI DA QUELLI ESPRESSAMENTE INDICATI DAL LEGISLATORE.**

**VEROSIMILMENTE, LA P.A. NON PUÒ CONDIZIONARE LA SANATORIA AD UN *FACERE ULTERIORE*, INTESO COME REALIZZAZIONE DI OPERE IN PIÙ *EX NOVO*, DATO CHE LA NORMA PREVEDE – AL PIÙ – SOLO LA DEMOLIZIONE DI PORZIONI DI ABUSO NON SANABILI** (esempio – in negativo – dei lavori di abbassamento del sottotetto o della tettoia di collegamento fra due manufatti).



AD OGNI BUON CONTO, LA PREVISIONE IN ESAME FA SÌ CHE, **IN ASTRATTO, IL PRIVATO POSSA PRESENTARE UN'ISTANZA DI SANATORIA EX ART. 36-BIS ANCHE SE NON VE NE SIANO TUTTI I PRESUPPOSTI**, MA PROPONENDO DI (*RECTE*, DANDO LA DISPONIBILITÀ A) PORRE IN ESSERE DEGLI INTERVENTI PREVENTIVI TALI DA RENDERE L'ABUSO SANABILE, IVI COMPRESA LA DEMOLIZIONE DI OPERE CHE RISULTINO INSANABILI.

NATURALMENTE, **L'AMMINISTRAZIONE "PUÒ" CONDIZIONARE IL RILASCIO DELLA SANATORIA EDILIZIA AD UN INTERVENTO PREVENTIVO COME QUELLO DIANZI INDICATO**, MA – PUR NEL SILENZIO DELLA NORMA – **È RAGIONEVOLE RITENERE CHE L'ENTE NON SIA COMUNQUE TENUTO OBBLIGATORIAMENTE A FARLO**, NEL SENSO CHE NON SUSSISTE ALCUN AUTOMATISMO: LA P.A. POTREBBE ANCHE RITENERE CHE PREVALGA LA INSANABILITÀ OGGETTIVA DELL'INTERVENTO ABUSIVO IN SÉ E PER SÉ, **NON POTENDO VEROSIMILMENTE CONSIDERARSI UN ATTO DOVUTO IL RILASCIO DELLA SANATORIA SUB CONDIZIONE.**

## Verifica di conformità e dichiarazioni del professionista

LA VERIFICA DI CONFORMITÀ APPENA ESAMINATA – PRIMA ANCORA DI ESSERE ISTRUITA DALLA P.A. – DEV'ESSERE **ATTESTATA DAL PROFESSIONISTA** DEL PRIVATO.

IL **COMMA 3** STABILISCE: «*La richiesta del permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria sono accompagnate dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesta le necessarie conformità. Per la conformità edilizia, la dichiarazione è resa con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento. L'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, ~~secondo e terzo~~ quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione indicata nel terzo periodo del presente comma, **il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità**. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».*

IN BUONA SOSTANZA, È IL PROFESSIONISTA DEL PRIVATO CHE DEVE ATTESTARE LE CONFORMITÀ (AL PLURALE) RICHIESTE DALL'ART. 36-BIS. CIOÈ:

- QUELLA ALLA DISCIPLINA URBANISTICA VIGENTE AL MOMENTO DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI SANATORIA O DELLA S.C.I.A.;
- QUELLA AI REQUISITI PRESCRITTI DALLA DISCIPLINA EDILIZIA AL MOMENTO DI REALIZZAZIONE DELL'ABUSO.

NATURALMENTE, **LA SECONDA DICHIARAZIONE È QUELLA PIÙ COMPLESSA, PERCHÉ RICHIEDE – PRIMA – LA NECESSITÀ DI INDIVIDUARE IL MOMENTO IN CUI L'ABUSO È STATO REALIZZATO.**

UN TANTO DEVE DESUMERSI, *IN PRIMIS*, DALLA DOCUMENTAZIONE DI CUI ALL'ART. 9-BIS, COMMA 1-BIS, SULLO STATO LEGITTIMO DELL'IMMOBILE, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE PREVISIONI DEL 4° E 5° PERIODO (mentre il Decreto Legge richiamava il 2° e 3° periodo)

IN PARTICOLARE, NELL'ALL'ART. 9-BIS, COMMA 1-BIS, IL **QUARTO E QUINTO PERIODO** STABILISCONO:

« <sup>(4)</sup> *Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.* <sup>(5)</sup> *Le disposizioni di cui al quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non siano disponibili la copia o gli estremi».*

NEI CASI IN CUI SIA IMPOSSIBILE ACCERTARE L'EPOCA DI REALIZZAZIONE DELL'ABUSO MEDIANTE LA DOCUMENTAZIONE DI CUI ALL'ART. 9-BIS, **INCOMBE AL TECNICO INCARICATO ATTESTARE LA DATA DI REALIZZAZIONE CON PROPRIA DICHIARAZIONE E SOTTO LA PROPRIA RESPONSABILITÀ**, PENA – ovviamente – **LE SANZIONI PENALI PREVISTE DALL'ORDINAMENTO PER IL CASO DICHIARAZIONI FALSE O MENDACI**.

INUTILE DIRE CHE, IN QUESTI CASI, LA RESPONSABILITÀ DEL PROFESSIONISTA TECNICO È ANCORA PIÙ GRAVOSA.

IN PROPOSITO VA RICORDATO CHE L'ART. 20 T.U.Ed. – relativo al rilascio del P.d.C. – COSÌ STABILISCE AL COMMA 13: «*Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni di cui al comma 1, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al medesimo comma è punito con la reclusione da uno a tre anni. In tali casi, il responsabile del procedimento informa il competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari*».

SECONDO CASSAZIONE PENALE, sez. III, 19.01.2023, n. 19314, TALE NORMA INCRIMINATRICE È APPLICABILE, PER ES., ANCHE IN MATERIA DI SANATORIA EX ART. 36: *«Integra il reato di cui all' art. 20, comma 13, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, la condotta del tecnico-professionista che, nell'accertamento di conformità richiesto ai fini del rilascio del permesso di costruire in sanatoria ex art. 36 d.P.R. citato , attesti falsamente la legittimità di opere già realizzate. (In motivazione, la Corte ha precisato che la norma incriminatrice, pur essendo inserita nell'ambito della disciplina del procedimento relativo al rilascio del permesso di costruire, **trova applicazione anche in quello afferente il permesso in sanatoria**, senza che ciò comporti violazione del divieto di analogia in malam partem, analogo essendo il disvalore connesso alla falsa attestazione)»*.

POTREBBE, QUINDI, APPLICARSI, PER LA MAEDESIMA *RATIO*, ANCHE ALL'ANALOGA FATTISECIE DI CUI ALL'ART. 36-BIS.

## L'attestazione di conformità sismica

DOPO LE PREVISIONI D CARATTERE GENERALE DEL COMMA 3, LA LEGGE DI CONVERSIONE HA INTRODOTTO NEL CORPO DELL'ART. 36-BIS, UN NUOVO **COMMA 3-BIS**, CHE RECITA:

*«3-bis. Per gli immobili ubicati nelle zone sismiche di cui all'articolo 83, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui al medesimo articolo 83, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 34-bis, comma 3-bis».*

ANCHE PER GLI ABUSI MINORI, QUINDI, TROVA APPLICAZIONE LA DISPOSIZIONE INSERITA NELL'ART. 34-BIS RELATIVO ALLE TOLLERANZE.

IN BUONA SOSTANZA, LA LEGGE AMMETTE LA **POSSIBILITÀ DI ATTESTARE LA CONFORMITÀ SISMICA DEGLI ABUSI MINORI ALL'EPOCA DI REALIZZAZIONE.**

IN PRATICA, PER LE UNITÀ IMMOBILIARI UBICATE NELLE ZONE SISMICHE, ESCLUSE QUELLE A BASSA SISMICITÀ, IL TECNICO DEVE ATTESTARE CHE GLI INTERVENTI DA SANARE RISPETTANO ANCHE LE PRESCRIZIONI DI CUI ALLA SEZIONE I DEL CAPO IV DELLA PARTE II DEL TESTO UNICO.

TALE ATTESTAZIONE, RIFERITA AL RISPETTO DELLE NORME TECNICHE PER LE COSTRUZIONI VIGENTI AL MOMENTO DELLA REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO ABUSIVO, VA **CORREDATA DALLA DOCUMENTAZIONE TECNICA SULL'INTERVENTO PREDISPOSTA SULLA BASE DEL CONTENUTO MINIMO RICHIESTO DALLA LEGGE E TRASMESSA ALLO SPORTELLO UNICO PER L'ACQUISIZIONE DELL'AUTORIZZAZIONE DELL'UFFICIO TECNICO REGIONALE.**

NATURALMENTE, IL TECNICO DOVRÀ ESSERE COMPETENTE ED ESSERE, QUINDI, RAGIONEVOLMENTE UNO STRUTTURISTA.



## Il procedimento nel caso di violazione paesaggistica

NATURALMENTE, È BEN POSSIBILE CHE L'ABUSO DA SANARE SOTTO IL PROFILO EDILIZIO SIA STATO REALIZZATO, IN ZONA VINCOLATA ED **IN ASSENZA O IN DIFFORMITÀ DALLA RELATIVA AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA.**

PER TALE IPOTESI, IL **COMMA 4** DELL'ART. 36-BIS INTRODUCE UNA DISCIPLINA SPECIFICA ED INDIVIDUA UN *ITER* PROCEDIMENTALE *AD HOC*, CON LA PREVISIONE DI TERMINI ESPRESSAMENTE DEFINITI PERENTORI, ALL'EVIDENTE SCOPO DI CONTENERE I TEMPI PER LA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO DI SANATORIA.

IN REALTÀ, NEL TESTO DEL DECRETO LEGGE, **IL QUARTO COMMA QUI IN COMMENTO PONEVA PIÙ DUBBI CHE CERTEZZE**, AD INIZIARE DAL FATTO CHE SEMBRAVA VOLER APPLICARE LA SANATORIA SEMPLIFICATA DELL'ART. 36-BIS ANCHE AGLI ABUSI QUALIFICABILI COME "PARZIALI DIFFORMITÀ" RICADENTI IN ZONA VINCOLATA.

IL PROBLEMA INTERPRETATIVO DERIVAVA DAL FATTO CHE L'ART. 32 – rubricato “*Determinazione delle variazioni essenziali*” – DEL MEDESIMO T.U.ED, AL COMMA 3, COSÌ DISPONEVA: «*Gli interventi di cui al comma 1 [cioè le variazioni essenziali. N.D.R.], effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali*».

IN ALTRE PAROLE, SECONDO LA NORMA CITATA – allora vigente – **NESSUN ABUSO CHE INCIDESSE SU IMMOBILI RICADENTI IN ZONA ASSOGGETTATA A VINCOLO PAESAGGISTICO POTEVA MAI QUALIFICARSI COME “PARZIALE DIFFORMITÀ” E CIÒ PORTAVA AD ESCLUDERE IN RADICE L'APPLICABILITÀ DEL NUOVO ART. 36-BIS DEL TESTO UNICO.**

QUESTA CONTRADDIZIONE È STATA SUPERATA, DATO CHE LA LEGGE DI CONVERSIONE HA **ABROGATO L'ULTIMO PERIODO DEL PREDETTO COMMA 3 DELL'ART. 32 T.U.Ed.**

È QUINDI PACIFICO CHE LA SANATORIA SEMPLIFICATA DELL'ART. 36-BIS, SI APPLICA ANCHE PER GLI EDIFICI RICADENTI IN ZONA VINCOLATA.

MA IL PROBLEMA PIÙ RILEVANTE, DAL PUNTO DI VISTA SOSTANZIALE, ERA ANCORA UN ALTRO: **IL CITATO QUARTO COMMA DEL NUOVO ART. 36-BIS NULLA DICEVA CON RIGUARDO AI PARAMETRI SOSTANZIALI DA UTILIZZARE PER LA VALUTAZIONE DI COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA DEGLI ABUSI RITENUTI MINORI E SI PONEVA, QUINDI, UN CONTRASTO CON LE LIMITAZIONI DI CUI ALL'ART. 167 DEL CODICE URBANI.**

NELLA VIGENZA DEL DECRETO LEGGE, TALE ANTINOMIA POTEVA RISOLVERSI SOLO IN VIA INTERPRETATIVA, MA FORTUNATAMENTE LA LEGGE DI CONVERSIONE È INTERVENUTA A CHIARIRE IL TUTTO.

QUESTO IL TESTO DELL'ATTUALE COMMA 4:

«4. Qualora gli interventi di cui al comma 1 siano eseguiti **in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica**, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento, **anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati**. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. **Se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, si intende formato il silenzio-assenso e il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente**. Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione».

IN BUONA SOSTANZA, IL LEGISLATORE DEL DECRETO SALVA CASA, MIRANDO A **SEMPLIFICARE LA SANABILITÀ DEGLI ABUSI EDILIZI CONSIDERATI DI MINOR RILEVANZA** (ad oggi, però, financo le "variazioni essenziali") HA FINITO PER **DISINNESCARE** – SE È CONSENTITO USARE QUESTO TERMINE – **LE LIMITAZIONI DI CUI ALL'ART. 167, D.LGS. 42/2004.**

E SI TRATTA DI UNA **INNOVAZIONE DI PORTATA MOLTO RILEVANTE**, PERCHÉ – a condizione che sussistano le previste conformità edilizie e urbanistiche nei due momenti previsti dalla norma – È ORA POSSIBILE SANARE UN ABUSO IN ZONA VINCOLATA, ANCHE OVE I LAVORI ABBIANO DETERMINATO LA CREAZIONE DI SUPERFICI UTILI O VOLUMI, OVVERO L'AUMENTO DI QUELLI LEGITTIMAMENTE REALIZZATI.

## I dubbi legati all'art. 183 Cod. Urbani

UN POSSIBILE DUBBIO ALL'EFFETTIVA APPLICABILITÀ DELL'ART. 36-BIS NELLE ZONE CON VINCOLO PAESAGGISTICO POTREBBE DERIVARE DAL DETTATO DELL'ART. 183 – rubricato "*Disposizioni finali*" – DEL CODICE URBANI.

In particolare, il comma 6 stabilisce: «*Le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi del presente decreto legislativo se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni*».

SI CHIAMA "CLAUSOLA DI ABROGAZIONE ESPRESSA", PERCHÉ SEMBRA RICHIEDERE CHE EVENTUALI LEGGI FUTURE CONTRARIE DEBBANO ESPRESSAMENTE MODIFICARE E/O ABROGARE LA DISPOSIZIONE DEL CODICE URBANI SULLA QUALE INCIDONO.

IN REALTÀ, **L'INTERPRETAZIONE DOMINANTE TENDE A CONSIDERARE QUESTO TIPO DI CLAUSOLE PRIVE DI UNA COGENZA EFFETTIVA.**

QUESTO TIPO DI CLAUSOLA, IN REALTÀ, NON AVREBBE IL POTERE DI MODIFICARE LA "RESISTENZA" DELLA FONTE NORMATIVA CHE LA PREVEDE, NEL SENSO CHE IL DECRETO LEGISLATIVO NON PUÒ DISCIPLINARE SÉ STESSO, IN QUANTO **LA DISCIPLINA DELLA "FORZA" NORMATIVA DELLE FONTI PRIMARIE È RISERVATA ALLA COSTITUZIONE.**

IN ALTRE PAROLE, UNA LEGGE DA SOLA, DI PER SÉ STESSA, NON PUÒ ATTRIBUIRSI UNA FORZA MAGGIORE DI QUELLA CHE LA COSTITUZIONE LE HA RISERVATO.

SECONDO QUESTA IMPOSTAZIONE, ALL'ART. 183, COMMA 6, COD. URBANI, VA ATTRIBUITA – AL PIÙ – UNA VALENZA "ESORTATIVA".

NE SAREBBE CONFERMA IL FATTO CHE, **POCO DOPO IL VARO DEL CODICE URBANI, IL LEGISLATORE HA APPROVATO LA L. 308/2004, INTRODUTTIVA DEL "CONDONO PAESAGGISTICO"**, anche detto "condono ambientale", SICURAMENTE DEROGATORIA DEI PRINCIPI DEL D.LGS. 42/2004, **SENZA MODIFICARE ESPRESSAMENTE IL CITATO D.LGS 42/2004**, MA NESSUNO HA AVUTO DUBBI SULLA SUA CONCRETA APPLICABILITÀ.

## Il procedimento

IL **COMMA 4** DELL'ART. 36-BIS DETTA ANCHE UNA PARTICOLARE DISCIPLINA PER CONSEGUIRE LA **SANATORIA SEMPLIFICATA DEGLI ABUSI IN ZONA VINCOLATA**, MA, IN VERITÀ, NON SI TRATTA DI UN *ITER* PROCEDIMENTALE “NUOVO”, GIACCHÈ **RIPRENDE SOSTANZIALMENTE** – ANCHE COME MODALITÀ E TERMINI – **QUELLO DISCIPLINATO DALL'ART. 167, COMMA 5, DEL CODICE URBANI, D.LGS. 42/2004**, CON RIGUARDO ALL'ACCERTAMENTO *EX POST* DELLA COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA DEGLI ABUSI EDILIZI.

L'UNICA DIFFERENZA È CHE, QUI, SI TRATTA DI UNA FASE INCIDENTALI ATTIVATA DAL COMUNE E NON AUTONOMA.



IN BUONA SOSTANZA, **I PARERI PREVISTI DALLA NORMA SONO ASSOLUTAMENTE VINCOLANTI**, MA **DEVONO ESSERE RESI NECESSARIAMENTE ENTRO I TERMINI INDICATI DAL LEGISLATORE.**

**IN CASO CONTRARIO** – e qui vi è un'altra novità introdotta con la legge di conversione – **SI INTENDE FORMATO IL SILENZIO-ASSENSO** E IL DIRIGENTE O IL RESPONSABILE DELL'UFFICIO COMUNALE DEVE PROVVEDERE IN VIA AUTONOMA IN ORDINE AL RILASCIO O MENO DELLA SANATORIA EDILIZIA.

QUESTA PRECISAZIONE SUPERA I DUBBI INTERPRETATIVI CHE SI ERANO MANIFESTATI SUBITO DOPO IL VARO DEL DECRETO LEGGE, IL QUALE NON PARLAVA DI "SILENZIO ASSENSO", MA DICEVA SOLO CHE – UNA VOLTA DECORSI I TERMINI PER LA PRONUNCIA DEI PARERI – IL DIRIGENTE O IL RESPONSABILE DELL'UFFICIO "PROVVEDEVA AUTONOMAMENTE".

LA DISPOSIZIONE, INFATTI, NON ERA CHIARA, ESSENDO POSSIBILE UNA **DUPLICE INTERPRETAZIONE CON RIGUARDO ALL'ATTIVITÀ RIMESSA AL DIRIGENTE COMUNALE:**

- EGLI PROVVEDEVA *SIC ET SIMPLICITER* SULLA PRATICA EDILIZIA DI SANATORIA, **COME SE NON CI FOSSE DA VERIFICARE IL PROFILO PAESAGGISTICO** O, COMUNQUE, **COME SE LA VERIFICA DI COMPATIBILITÀ AVESSSE DATO ESITO POSITIVO**; OPPURE, IN ALTERNATIVA
- **PROVVEDEVA AUTONOMAMENTE A VALUTARE ANCHE IL PROFILO PAESAGGISTICO**, PUR SENZA IL PARERE DELL'AUTORITÀ PREPOSTA ALLA TUTELA DEL VINCOLO (possibile contrasto con l'art. 146, co. 6, sulla separazione delle funzioni fra edilizia e paesaggio).

LA PRIMA INTERPRETAZIONE ERA SICURAMENTE COERENTE CON LA FINALITÀ SEMPLIFICATORIA DEL DECRETO "SALVA CASA", VOLTO AD AGEVOLARE LA SANATORIA DEGLI ABUSI RITENUTI MINORI, MA **FINIVA PER INTRODURRE UNA FORMA SURRETTIZIA DI SILENZIO-ASSENSO IN MATERIA DI TUTELA DEL PAESAGGIO.**

**ORA, CON LA LEGGE DI CONVERSIONE È STATO INTRODOTTO IN MANIERA ESPRESSA.**

INFINE, SI RILEVA CHE LA LEGGE DI CONVERSIONE HA INTRODOTTO UN **NUOVO ULTIMO PERIODO DEL COMMA 4**, COSÌ PRECISANDO:

*«Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al comma 1 risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione».*

SI TRATTA DI UNA PRECISAZIONE FORSE ULTRONEA.

LA GIURISPRUDENZA È CONSOLIDATA NEL RICHIEDERE LA VALUTAZIONE PAESAGGISTICA ANCHE QUANDO L'ABUSO DA SANARE È STATO REALIZZATO PRIMA DELL'IMPOSIZIONE DEL VINCOLO.

POTREBBE, PERÒ INCIDERE SUL PROCEDIMENTO: PRIMA, SI TENDEVA AD ESCLUDERE L'APPLICABILITÀ DELL'ART. 167 DEL CODICE URBANI CON I RELATIVI LIMITI E A CHIEDERE UNA VALUTAZIONE PAESAGGISTICA ORA PER L'ALLORA, COME DA ART. 146.

ADESSO DEVE RITENERSI APPLICABILE IL PROCEDIMENTO DELL'ART. 36-BIS COMMA 4.

## L'apparto sanzionatorio

IL **COMMA 5** DELL'ART. 36-BIS – per come introdotto dal Decreto Legge 69/2024 - DISCIPLINAVA SIA **L'OBLAZIONE APPLICABILE ALLA SANATORIA EDILIZIA**, SIA **LA SANZIONE PECUNIARIA DA CORRISPONDERE PER L'EVENTUALE SANATORIA PAESAGGISTICA**.

IN PARTICOLARE, L'OBLAZIONE EDILIZIA AVEVA SUSCITATO MOLTE PERPLESSITÀ, PERCHÉ ERA MOLTO ELEVATA (pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi, in misura compresa tra 1.032 euro e 30.984 euro) ED UGUALE, PUR A FRONTE DI ABUSI MOLTO DIVERSI, SIA COME IMPATTO, SIA COME CONFORMITÀ O MENO ALLA DISCIPLINA DI SETTORE.

CON LA LEGGE DI CONVERSIONE, È STATA RIDISCIPLINATA *IN TOTO* LA QUANTIFICAZIONE DELL'OBLAZIONE EDILIZIA NEL **COMMA 5** ED INTRODOTTO IL NUOVO **COMMA 5-BIS**, CHE REGOLA LA SANZIONE PECUNIARIA PAESAGGISTICA.

## L'oblazione per la nuova sanatoria edilizia semplificata

L'ATTUALE FORMULAZIONE DEL **COMMA 5** STABILISCE:

«5. Il rilascio del permesso e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria **sono subordinati al pagamento, a titolo di oblazione**, di un importo:

a) **pari al doppio del contributo di costruzione** ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, determinato in misura pari a quella prevista dall'articolo 16, **incrementato del 20 per cento in caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire**, nelle ipotesi di cui all'articolo 34, **e in caso di variazioni essenziali** ai sensi dell'articolo 32. Non si applica l'incremento del 20 per cento nei casi in cui l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda;

b) **pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile** valutato dai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate, in una misura, determinata dal responsabile del procedimento, **non inferiore a 1.032 euro e non superiore a 10.328 euro** ove l'intervento sia eseguito in assenza della segnalazione certificata di inizio attività o in difformità da essa, nei casi di cui all'articolo 37, e **in misura non inferiore a 516 euro e non superiore a 5.164 euro ove l'intervento risulti conforme** alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda»

QUINDI, LA SANATORIA, DAL PUNTO DI VISTA EDILIZIO, PRESUPPONE IL **PAGAMENTO DI UNA SOMMA, A TITOLO DI OBLAZIONE**, CHE È PERÒ DIVERSA A SECONDA DELLA GRAVITÀ DELL'ABUSO E DELLA CONFORMITÀ:

PARZIALI DIFFORMITÀ E VARIAZIONI ESSENZIALI:

- DOPPIO DEL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE (o contributo singolo per gli interventi esenti da oneri) + IL 20% SE L'ABUSO PRESENTA LA CONFORMITÀ SINGOLA "SPAIATA" DELL'ART. 36-BIS.
- NIENTE INCREMENTO DEL 20% IN CASO DI DOPPIA CONFORMITÀ PIENA.

ASSENZA O DIFFORMITÀ DALLA S.C.I.A.:

- DOPPIO DELL'AUMENTO DEL VALORE VENALE DELL'IMMOBILE (valutato dall'A.d.E.) ED IN MISURA NON INFERIORE A € 1.032 E NON SUPERIORE A € 10.328, SE L'ABUSO PRESENTA LA CONFORMITÀ SINGOLA "SPAIATA" DELL'ART. 36-BIS;
- DOPPIO DELL'AUMENTO DEL VALORE VENALE MA IN MISURA NON INFERIORE A 516 EURO E NON SUPERIORE A 5.164 EURO IN CASO DI DOPPIA CONFORMITÀ PIENA.

## La sanzione pecuniaria per la nuova sanatoria paesaggistica

IL NUOVO **COMMA 5-BIS** RECA LA DISCIPLINA DELLA SANZIONE PECUNIARIA PER IL NUOVO ACCERTAMENTO DI COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA, IN MANIERA SOSTANZIALMENTE ANALOGA A QUANTO PREVISTO NELLA PRECEDENTE VERSIONE DEL COMMA 5:

*«5-bis. Nelle ipotesi di cui al comma 4, qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica, si applica altresì una **sanzione determinata previa perizia di stima ed equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione**; in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui all'articolo 167, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».*

PER IL CASO IN CUI L'ABUSO INCIDA SU IMMOBILE RICADENTE IN ZONA VINCOLATA, OVE VENGA ACCERTATA LA COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA A *POSTERIORI*, **VA APPLICATA ANCHE UNA SANZIONE PECUNIARIA PER IL PROFILO PAESAGGISTICO**.

TALE SANZIONE VA QUANTIFICATA NEL **MAGGIORE IMPORTO TRA IL DANNO ARRECATO AL BENE TUTELATO ED IL PROFITTO CONSEGUITO MEDIANTE LA TRASGRESSIONE**, ESATTAMENTE COME PREVISTO DALL'ART. 167, CO. 5, DEL CODICE URBANI.

E, SEMPRE ALLO STESSO MODO, ANCHE L'ART. 36-*BIS* T.U.Ed. STABILISCE CHE **L'IMPORTO DELLA SANZIONE PECUNIARIA DI CUI SOPRA VA DETERMINATO PREVIA APPOSITA PERIZIA DI STIMA PUR NON SPECIFICANDO CHI LA DEBBA FARE** (inutile dire che l'insegnamento giurisprudenziale reso sull'art. 167, D.Lgs. 42/2004 sarà ragionevolmente applicabile anche alla fattispecie *de qua*).

**PER IL CASO, INVECE, DI ESITO NEGATIVO DELLA SANATORIA PAESAGGISTICA, SI APPLICA LA SANZIONE DEMOLITORIA EX ART. 167, COMMA 1, DEL CODICE URBANI.**



## I procedimenti della nuova sanatoria

IL **SESTO ED ULTIMO COMMA** DELL'ART. 36-BIS DISCIPLINA IL PROCEDIMENTO DELLA NUOVA SANATORIA SEMPLIFICATA E LE CONSEGUENZE DELL'EVENTUALE ESITO NEGATIVO DELLA PRATICA.

È STATO PARZIALMENTE INTEGRATO DALLA LEGGE DI CONVERSIONE E SI PUÒ SUDDIVIDERNE IL TESTO **IN TRE PARTI**, PER MAGGIOR COMODITÀ ESPOSITIVA:

- I TEMPI DEI PROCEDIMENTI ED IL RELATIVO SILENZIO-ASSENSO;
- LA POSSIBILITÀ, PER IL PRIVATO, DI CHIEDERE ALLA P.A. UN ATTESTATO CIRCA L'INTERVENUTA APPROVAZIONE DELLA PRATICA *PER SILENTIUM*;
- LA SANZIONE PER IL CASO DI DINIEGO DELL'ISTANZA DI SANATORIA SEMPLIFICATA.

LA PRIMA PARTE DEL COMMA DISCIPLINA I TEMPI DEI PROCEDIMENTI, ED IL RELATIVO SILENZIO-ASSENSO IN SENSO LATO.

«6. Sulla **richiesta di permesso in sanatoria** il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale **si pronuncia con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta.** **Alle segnalazioni di inizio attività presentate ai sensi del comma 1 si applica il termine di cui all'articolo 19, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241.** Nelle ipotesi di cui al comma 4, i termini di cui al primo e secondo periodo del presente comma **sono sospesi** fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica. **Decorsi i termini di cui al primo, secondo e terzo periodo, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci.** Il termine è **interrotto** qualora l'ufficio rappresenti esigenze istruttorie, motivate e formulate in modo puntuale nei termini stessi, e ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi istruttori.

...».

LA DISPOSIZIONE IN ESAME DISCIPLINA, CIOÈ, DUE PROCEDIMENTI PARZIALMENTE DIVERSI PER ADDIVENIRE AL NUOVO ACCERTAMENTO DI CONFORMITÀ EDILIZIA.

LA SANATORIA EX ART. 36-BIS PUÒ, INFATTI, ESSERE CHIESTA CON **S.C.I.A. SEMPLICE, NELLE IPOTESI DI CUI ALL'ART. 37 T.U.Ed.**, E, IN TAL CASO, IL LEGISLATORE ESPRESSAMENTE PRECISA CHE **TROVA APPLICAZIONE IL TERMINE DI 30 GIORNI PREVISTO DALL'ART. 19, COMMA 6-BIS, L. 241/1990.**

CIÒ FA SÌ CHE **ANCHE LA S.C.I.A. A SANATORIA** – COSÌ COME QUELLA PREVENTIVA ORDINARIA – **“MATURA” (RECTE, SI PERFEZIONA) OVE NON INIBITA NEL TERMINE DI 30 GIORNI**, DECORSI I QUALI RIMANE ALLA P.A. IL SOLO EVENTUALE ESERCIZIO DEI POTERI IN AUTOTUTELA.

**VENGONO, QUINDI, SUPERATI QUEGLI ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI CONTRARI CHE, NEL REGIME PREVIGENTE:**

- **RICHIEDEVANO UN ASSENSO ESPLICITO DA PARTE DELLA P.A. ANCHE SULLA S.C.I.A (A SANATORIA)** [secondo l'interpretazione di parte della giurisprudenza amministrativa, il procedimento della S.C.I.A. a sanatoria poteva ritenersi favorevolmente concluso, per il privato, solo allorquando fosse intervenuto un provvedimento espresso dell'Amministrazione procedente, pena la sussistenza di un'ipotesi di silenzio inadempimento. Così, per esempio, anche la sentenza Cons. di Stato, sez. II, 20.02.2023, n. 1708], OPPURE
- **RAVVISAVANO, NEL SILENZIO DEL COMUNE NEI 30 GIORNI, UN'IPOTESI DI SILENZIO-RIGETTO** [secondo un altro filone giurisprudenziale, al pari del silenzio sull'istanza di sanatoria ex art. 36, T.U.Ed., anche il silenzio sulla S.C.I.A. a sanatoria ex art. 37 del medesimo Testo Unico sarebbe stato da qualificarsi come silenzio-rigetto (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 21.03.2017, n. 676)].

NELLE IPOTESI, INVECE, DI PARZIALI DIFFORMITÀ O VARIAZIONI ESSENZIALI DAL P.D.C., È STABILITO CHE, SULL'ISTANZA DI P.D.C. A SANATORIA, IL DIRIGENTE O IL RESPONSABILE DEL COMPETENTE UFFICIO COMUNALE DEBBA PRONUNCIARSI «*con provvedimento motivato entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta*»

È STATA, DUNQUE, **INTRODOTTA UNA NUOVA IPOTESI DI SILENZIO-ASSENSO**, NELL'OTTICA DELLE FINALITÀ PERSEGUITE DAL NUOVO DECRETO, CHE MIRA «...*alla salvaguardia dell'interesse alla celere circolazione dei beni, consentendo il recupero e la rigenerazione edilizia, mediante l'adozione di misure di semplificazione volte a favorire, inter alia, la regolarizzazione delle cd. "lievi difformità edilizie"*» (così espressamente la Relazione illustrativa al Decreto Legge).

A RAFFORZARE LA NATURA PERENTORIA DEL TERMINE ENTRO IL QUALE LA P.A. DEVE PRONUNCIARSI, LA NORMA STABILISCE ALTRESÌ, IN MANIERA ESPRESSA, CHE **EVENTUALI DETERMINAZIONI DEL COMPETENTE UFFICIO COMUNALE, SUCCESSIVE AL DECORSO DEL TERMINE** – sia esso quello di 30 giorni per la S.C.I.A. o di 45 giorni per il P.d.C. – **SONO TOUT COURT INEFFICACI** (riprende il principio già codificato nell'art. 2, comma 8-bis, L. 241/1990).

IL TERMINE SOPRA INDICATO PUÒ ESSERE INTERROTTO – E NON SOSPESO, CON LA CONSEGUENZA CHE RICOMINCIA A DECORRERE *EX NOVO* – SOLO QUALORA L'UFFICIO AVANTI AL QUALE PENDE LA PRATICA DI SANATORIA, **ADOTTI UN MOTIVATO ATTO AD HOC, ENTRO IL TERMINE STESSO, CHE RAPPRESENTI ESIGENZE ISTRUTTORIE FORMULATE IN MODO SPECIFICO.** PER TALE EVENIENZA, IL TERMINE RIPARTIRÀ DI NUOVO DOPO L'AVVENUTA RICEZIONE DEGLI ELEMENTI ISTRUTTORI RICHIESTI.

**È, PERÒ PREVISTA ANCHE UN'IPOTESI DI SOSPENSIONE DEL TERMINE, PER I CASI IN CUI L'ABUSO EDILIZIO DA SANARE SIA STATO REALIZZATO IN ZONA VINCOLATA ED IN ASSENZA O IN DIFFORMITÀ DALLA RELATIVA AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA.** POICHÉ, IN QUESTE IPOTESI, IL COMUNE DEVE ACQUISIRE IL PARERE DELL'ENTE PREPOSTO A TUTELA DEL VINCOLO, PREVIO PARERE DELLA SOPRINTENDENZA – SECONDO LA DISCIPLINA ED I TEMPI DI CUI AL COMMA 4 DEL MEDESIMO ART. 36-BIS – ECCO CHE **IL PROCEDIMENTO DI SANATORIA EDILIZIA VIENE SOSPESO (E NON INTERROTTO) FINO ALLA DEFINIZIONE DEL SUB-PROCEDIMENTO DI COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA.**

ALLA FINE DELL'ITER PROCEDIMENTALE COSÌ DISCIPLINATO, VERIFICATA LA SUSSISTENZA DEI REQUISITI E DEI PRESUPPOSTI DI LEGGE, L'AMMINISTRAZIONE PREPOSTA RILAScerà IL PERMESSO DI COSTRUIRE A SANATORIA, O CONSENTIRÀ IL PERFEZIONARSI DELLA S.C.I.A. SEMPLICE CON EFFICACIA SANANTE.

INUTILE DIRE CHE **LO STESSO RISULTATO PRATICO SI AVRÀ ANCHE IN ASSENZA DEI REQUISITI E/O DEI PRESUPPOSTI DI LEGGE, OGNIQUALVOLTA LA P.A., PER CARENZA DI PERSONALE E/O PER DIFFICOLTÀ OGGETTIVA DI ESAMINARE LE PRATICHE PRESENTATE, NON RIUSCIRÀ A PRONUNCIARSI NEI TERMINI PERENTORI INDICATI DALLA NORMA, POICHÉ, IN QUESTI CASI, SI FORMEREBBE IL SILENZIO-ASSENSO SULL'ISTANZA DI P.D.C. E SI PERFEZIONEREBBE COMUNQUE LA S.C.I.A. SEMPLICE A SANATORIA,** NON ESSENDO FACOLTIZZATO L'ENTE LOCALE A PRONUNCIARSI OLTRE IL TERMINE, PENA L'ADOZIONE DI UN PROVVEDIMENTO ESPRESSAMENTE QUALIFICATO INEFFICACE DALLA LEGGE.

INVERO, SECONDO L'INSEGNAMENTO DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA, «*Il silenzio-assenso può determinarsi anche quando la richiesta di adozione del provvedimento non rispetta le norme che ne regolamentano lo svolgimento. L'obiettivo di semplificare i rapporti tra amministrazione e cittadini, mantenendo però il controllo da parte dell'amministrazione, si realizza conferendo il diritto di decidere entro il termine prestabilito e successivamente consentendo solo interventi in autotutela*» (Cons. di Stato, sez. VI, 04.03.2024, n. 2082).

E CIÒ IN QUANTO **LA CONFORMITÀ DELL'INTERVENTO ALLA DISCIPLINA URBANISTICO-EDILIZIA NON È REQUISITO NECESSARIO AI FINI DEL FORMARSI DEL SILENZIO ASSENSO PREVISTO DALLA LEGGE**. CFR., PER ESEMPIO, LA SENTENZA Cons. di Stato, sez. II, 22.05.2023, n. 5072, MA ANCHE LA DECISIONE T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 11.09.2023, n. 2068: «*Nel procedimento finalizzato al rilascio del permesso di costruire, ai sensi dell'art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380/2001, la conformità dell'intervento alla normativa urbanistica non è necessaria ai fini della formazione del silenzio assenso*».



CIÒ NON SIGNIFICA, TUTTAVIA, CHE L'AMMINISTRAZIONE COMUNALE NON POSSA INTERVENIRE UGUALMENTE, A *POSTERIORI*, ANCHE DOPO CHE SI SIA FORMATO IL SILENZIO-ASSENSO SULL'ISTANZA DI P.D.C. A SANATORIA, O SI SIA PERFEZIONATA LA S.C.I.A. CON EFFICACIA SANANTE. **NON VI SONO, INFATTI, MOTIVI PER RITENERE CHE LA P.A. NON POSSA ATTIVARE L'ESERCIZIO DEI POTERI DI AUTOTUTELA** E ADDIVENIRE ALL'EVENTUALE ANNULLAMENTO D'UFFICIO DELLA SANATORIA FORMATASI *PER SILENTIUM*.

A TAL PROPOSITO, È STATO PRECISATO CHE «*Se sull'istanza di rilascio della concessione edilizia si è formato il silenzio assenso, il Comune può intervenire in autotutela invece di respingere l'istanza, come se il procedimento fosse ancora aperto*» (Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 19.12.2023, n. 891). E ANCORA: «*Va dichiarata l'inefficacia del provvedimento di diniego emesso dal Comune dopo la formazione del silenzio-assenso sulla richiesta di permesso di costruire, **potendo, in tale ipotesi, essere adottato soltanto un provvedimento di ritiro in autotutela**, ove sussistano gli altri presupposti richiesti per l'adozione di atti di secondo grado*» (T.A.R. Friuli V.G., sez. I, 17.10.2023, n. 319).

DA QUI, LA PIENA AMMISSIBILITÀ DEL RIMEDIO POSTUMO CHE L'ORDINAMENTO APPRONTA PER L'AMMINISTRAZIONE CHE SI RAVVEDA E RAVVISI LA NECESSITÀ DI RIMEDIARE AGLI EFFETTI DEL PROPRIO INDEBITO COMPORTAMENTO INERTE [in tal senso, la già citata pronuncia Cons. di Stato, sez. II 22.05.2023, n. 5072], PUR CON L'AVVERTENZA – si badi bene – CHE **L'ESERCIZIO DELL'AUTOTUTELA NON PUÒ LIMITARSI A TENDERE AL MERO RIPRISTINO DELLA LEGALITÀ VIOLATA**, MA **DEVE VALUTARE LA SUSSISTENZA DEGLI ALTRI PRESUPPOSTI RICHIESTI DALLA NORMA DI RIFERIMENTO**: VA, CIOÈ, ESERCITATA ENTRO IL TERMINE MASSIMO DI DODICI MESI, DAL MOMENTO DELL'ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO INCRIMINATO, DOVENDO, ALTRESÌ, COMPARARSI LE RAGIONI DI INTERESSE PUBBLICO – OVE RAVVISATO COME PREVALENTE – CON I DIVERSI INTERESSI DEI DESTINATARI E DI EVENTUALI SOGGETTI CONTROINTERESSATI (cfr. art. 21-nonies, L. 241/1990).

LA SECONDA PARTE DEL COMMA 6 – introdotta *ex novo* con la legge di conversione – CONSENTE AL PRIVATO DI CHIEDERE ALLA P.A. UN ATTESTATO CIRCA L'INTERVENUTA APPROVAZIONE DELLA PRATICA *PER SILENTIUM*:

«6. ...

*Nei casi di cui al presente comma, l'amministrazione è tenuta a rilasciare, in via telematica, su richiesta del privato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e dell'intervenuta formazione dei titoli abilitativi. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'istante può esercitare l'azione prevista dall'articolo 31 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.*

...».

E SE LA P.A. NON RENDE LA CHIESTA ATTESTAZIONE ENTRO 10 GIORNI, IL PRIVATO ISTANTE PUO ADIRE IL T.A.R. CON L'AZIONE CONTRO IL SILENZIO.

LA TERZA PARTE DEL COMMA 6 – rimasta sostanzialmente inalterata rispetto al Decreto legge – DISCIPLINA LA SANZIONE PER IL CASO DI DINIEGO DELL'ISTANZA DI SANATORIA SEMPLIFICATA:

«6. ...

*In caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti per la sanatoria, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale **applica le sanzioni previste dal presente testo unico**».*

OSSIA:

- ORDINANZA DI DEMOLIZIONE EX ART. 31 T.U., SE VARIAZIONE ESSENZIALE, O EX ART. 34 T.U., CON POSSIBILE FISCALIZZAZIONE ALTERNATIVA, IN IPOTESI DI PARZIALE DIFFORMITÀ;
- SANZIONI PREVISTE DALL'ART. 37 T.U., PER IL CASO DI INTERVENTI (non sanabili) IN ASSENZA O DIFFORMITÀ DALLA S.C.I.A. SEMPLICE.

## Irripetibilità delle sanzioni già pagate

NELL'ART. 3 – rubricato "Norme finali e di coordinamento" – DEL D.L. 69/2024, IL QUARTO COMMA DETTA UNA **DISPOSIZIONE ACCESSORIA** RISPETTO ALLA SANATORIA DELL'ART. 36-BIS:

*«La presentazione della richiesta di permesso di costruire o della segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria ai sensi dell'articolo 36-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, non dà diritto alla restituzione delle somme versate a titolo di oblazione o per il pagamento di sanzioni già irrogate dall'amministrazione comunale o da altra amministrazione sulla base della normativa vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto».*

LA NORMA RICHIAMATA PRECISA CHE – ANCHE OVE IL NUOVO ART. 36-BIS CONSENTA DI SANARE UN ABUSO, GIÀ SANZIONATO IN PRECEDENZA, SULLA SCORTA DELLA PREVIGENTE NORMATIVA – CIONONDIMENO **IL PRIVATO NON POTRÀ CHIEDERE LA RESTITUZIONE DELLE SANZIONI GIÀ VERSATE.**

PER ESEMPIO, IL PRIVATO POTREBBE AVER PAGATO, IN PRECEDENZA, LA FISCALIZZAZIONE DI UN ABUSO (non sanabile) QUALIFICABILE COME PARZIALE DIFFORMITÀ, AI SENSI DELL'ART. 34 T.U.

SE ANCHE QUELL'ABUSO FOSSE DIVENTATO, ORA, SANABILE SULLA SCORTA DEL REGIME DI FAVORE DI CUI AL NUOVO ART. 36-BIS, IL TITOLARE POTRÀ DECIDERE SE PRESENTARE UNA NUOVA SANATORIA, MA **NON POTRÀ RIPETERE IL PAGAMENTO DELLE EVENTUALI SANZIONI/OBLAZIONI GIÀ CORRISPOSTE ALLA P.A. IN PRECEDENZA.**

ERGO, **NON POTRÀ NEANCHE COMPENSARE (NEPPURE PARZIALMENTE) QUELLA SANZIONE/OBLAZIONE CON QUELLA DA VERSARE PER LA SANATORIA** EX ART. 36-BIS.

QUESTO ESEMPIO, PERÒ, È PURAMENTE DI SCUOLA, IN QUANTO, CON IL NUOVO ART. 9-BIS, ANCHE LA FISCALIZZAZIONE EX ART. 34 T.U.Ed. CONCORRE A DEFINIRE LO STATO LEGITTIMO DELL'IMMOBILE. **AL PIÙ, IL PRIVATO POTREBBE AVERE INTERESSE A CHIEDERE LA SANATORIA EDILIZIA PER CONSEGUIRE L'EVENTUALE ESTINZIONE DEL REATO.**

## Le modifiche apportate all'art. 37

IN COERENZA CON L'INTRODUZIONE DEL NUOVO ART. 36-BIS, IL REDATTORE DEL DECRETO LEGGE "SALVA CASA" È OPPORTUNAMENTE INTERVENUTO ANCHE SUL TESTO NORMATIVO DELL'ART. 37.

PIÙ SPECIFICAMENTE, POICHÉ LA SANATORIA DEGLI INTERVENTI REALIZZATI IN ASSENZA O IN DIFFORMITÀ DALLA S.C.I.A. SEMPLICE È ORA DISCIPLINATA DAL NUOVO ART. 36-BIS, **NEL CORPO DELL'ART. 37, È STATO SOPPRESSO IL COMMA 4, CHE RECAVA LA DISCIPLINA PREVIGENTE DELLA SANATORIA** (BASATA SULLA DOPPIA CONFORMITÀ URBANISTICO-EDILIZIA).

QUINDI, **L'ART. 37 NON PREVEDE PIÙ ALCUNA FORMA DI "SANATORIA"** IN SENSO STRETTO, **NÉ ALCUNA VERIFICA DI CONFORMITÀ**, MA SOLO L'IPOTESI SANZIONATORIA DEL PRIMO COMMA (di portata tendenzialmente residuale).

PIÙ RAGIONEVOLMENTE, È STATA, DI CONSEGUENZA, MODIFICATA ANCHE LA RUBRICA: DALLA PRECEDENTE *“Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità”*, È STATO SOPPRESSO IL RIFERIMENTO ALL'ACCERTAMENTO DI CONFORMITÀ.

LA RUBRICA ATTUALE, QUINDI, RECITA SEMPLICEMENTE: *“Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività”*.

INFINE, AL SESTO COMMA, DOVE VIENE FATTA SALVA L'APPLICAZIONE DI DETERMINATE SANZIONI, È STATO ESPUNTO IL RICHIAMO ALL'ART. 36 E SOSTITUITO CON IL RIFERIMENTO ALLA NUOVA DISPOSIZIONE DELL'ART. 36-BIS.



DA ULTIMO, CON LA LEGGE DI CONVERSIONE, **È STATO MODIFICATO ANCHE IL PRIMO COMMA DELL'ART. 37**, PREVEDENDO SANZIONI MAGGIORI.

LA FORMULAZIONE PRECEDENTE RECITAVA: «1. La realizzazione di interventi edilizi di cui all'articolo 22, commi 1 e 2, in assenza della o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività comporta la **sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile** conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque **in misura non inferiore a 516 euro**».

QUELLA ATTUALE È INVECE: «1. La realizzazione di interventi edilizi di cui all'articolo 22, commi 1 e 2, in assenza della o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività comporta **la sanzione pecuniaria pari al triplo dell'aumento del valore venale dell'immobile** conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque **in misura non inferiore a 1.032 euro**».

***Grazie per l'attenzione***

