



Prot. n. 488227/2012

Roma, li 18 GEN. 2013

SCARICATO

Comune di Anzio
U.O. Politiche del Territorio
Piazza Cesare Battisti, n. 25
00042 Anzio (RM)

OGGETTO: Parere in merito all'applicabilità dell'art. 36 del d.P.R. 380/2001 ad abusi conformi alla legge regionale 21/2009 c.d. Piano Casa - Comune di Anzio.

Il Comune di Anzio ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito all'applicabilità dell'accertamento di conformità urbanistica previsto dall'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e dall'art. 22 della legge regionale 11 agosto 2008, n. 15 ad opere realizzate abusivamente e conformi alla legge regionale 11 agosto 2009, n. 21, c.d. Piano Casa.

In particolare, il Comune fa riferimento a quell'orientamento giurisprudenziale che ammette la c.d. sanatoria impropria o giurisprudenziale e chiede se essa sia applicabile a quegli interventi edilizi realizzati abusivamente ma attualmente conformi alle disposizioni della l.r. 21/2009.

Nel merito si ritiene quanto segue.

L'accertamento di conformità urbanistica, previsto dall'art. 36 del d.P.R. 380/2001 e dall'art. 22 della l.r. 15/2008 è stato oggetto, come noto, di due orientamenti giurisprudenziali contrastanti.

L'interpretazione prevalentemente adottata dai giudici amministrativi è quella più aderente al dettato normativo, per cui la conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia va riferita tanto al momento dell'esecuzione quanto al momento della richiesta di sanatoria (c.d. doppia conformità). Così inteso, pertanto, l'istituto è diretto a sanare le opere solo formalmente abusive, in quanto eseguite senza il previo rilascio del titolo, ma conformi nella sostanza alla disciplina urbanistica applicabile per l'area su cui sorgono, vigente sia al momento della loro realizzazione che al momento della presentazione dell'istanza di sanatoria.

Tuttavia, a fronte di tale maggioritaria interpretazione, si è andato delineando, già da prima dell'introduzione dell'accertamento di conformità da parte dell'art. 13 della legge 47/1985, un differente orientamento ermeneutico secondo il quale il requisito della doppia conformità sarebbe esclusivamente preordinato a garantire il richiedente dalla possibile variazione *in peius* della disciplina urbanistico-edilizia, a seguito dell'adozione di strumenti urbanistici che riducano o escludano lo *ius aedificandi* sussistente al momento dell'istanza, mentre non potrebbe ritenersi diretto a disciplinare l'ipotesi inversa dello *ius superveniens* più favorevole rispetto al momento ultimativo della proposizione dell'istanza. In tale ottica, pertanto, sarebbero sanabili le opere che, benché in contrasto con la normativa vigente all'epoca della realizzazione dell'intervento, siano tuttavia conformi alla disciplina urbanistico-edilizia in vigore al momento della presentazione dell'istanza di sanatoria. Tale impostazione richiama anche i principi di logicità e buon andamento della pubblica amministrazione per cui sarebbe irragionevole ed antieconomico demolire quanto si potrebbe legittimamente ricostruire.

Recentemente sono intervenute sull'argomento due contrastanti decisioni del Consiglio di Stato; la sez. VI, con la decisione n. 2835/2009, si è pronunciata favorevolmente alla c.d. "sanatoria giurisprudenziale", mentre la sez. IV, con la decisione n. 6784/2009, successiva alla prima di 6 mesi, ha ribadito la necessità della doppia conformità per ottenere la sanatoria prevista dall'art. 36 del d.P.R. 380/2001. Allo stato, queste due risultano essere le ultime decisioni del Consiglio di Stato sulla materia. Le più recenti sentenze dei tribunali amministrativi regionali sono tutte nel senso della necessità del requisito della doppia conformità (si veda TAR Napoli, Campania, sez. II, n. 3847/2012; TAR Napoli, Campania, sez. III, n. 1647/2012; TAR Bari, Puglia, sez. III, n. 246/2012; TAR Campobasso, Molise, sez. I, n. 980/2011; TAR Napoli, Campania, sez. III, n. 5668/2011; TAR Firenze, Toscana, sez. III, n. 837/2011).

Dato conto del contrasto di orientamenti in sede giurisprudenziale, ed auspicando che la questione venga quanto prima demandata all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, va detto che questa Direzione ha sempre aderito all'orientamento giurisprudenziale prevalente in quanto maggiormente aderente al testo normativo.

Il tenore letterale della norma è infatti chiaro ed inequivoco nel riferire il requisito della conformità urbanistico-edilizia dell'opera sprovvista di titolo sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria. L'interpretazione di segno opposto, di fatto, condurrebbe ad abrogare implicitamente l'inciso "sia al momento della realizzazione dello stesso"; del resto, se l'istituto fosse volto unicamente a tutelare il privato istante dalle conseguenze sfavorevoli (nel senso di una sopravvenuta modifica *in peius* dello *ius aedificandi*) dell'inerzia dell'amministrazione nel concludere il procedimento di sanatoria, sarebbe stato sufficiente il riferimento "al momento della presentazione della domanda".

Decisiva in tal senso appare anche la Relazione illustrativa dello schema di Testo Unico in materia edilizia, nella quale è detto, a fronte del parere dell'Adunanza Generale, Sezione atti normativi, del Consiglio di Stato 29 marzo 2001, n. 52, che suggeriva di codificare la regola pretoria della "sanatoria giurisprudenziale", che "si è ritenuto di non inserire una tale previsione, sia perché la giurisprudenza sul punto non è pacifica (sicché non può dirsi formato quel "diritto vivente" che avrebbe consentito la modifica del dato testuale), sia, soprattutto, per le considerazioni in senso nettamente contrario contenute nel parere espresso dalla Camera". Pare quindi evidente che, in sede di redazione del d.P.R. 380/2001, l'ipotesi di modificare il dettato dell'art. 13 della legge 47/1985 nel senso di recepire la c.d. "sanatoria giurisprudenziale" è stata volutamente disattesa.

Inoltre, la disposizione contenuta nell'art. 36 del d.P.R. 380/2001 e nell'art. 22 della l.r. 15/2008 è norma derogatoria al principio per il quale i lavori realizzati senza titolo sono abusivi e quindi sottoposti a misure ripristinatorie e sanzionatorie; in quanto norma derogatoria, pertanto, non è suscettibile di applicazione analogica né di una interpretazione riduttiva in virtù della quale sarebbe sufficiente la sola conformità delle opere con lo strumento urbanistico vigente al momento in cui sia presentata l'istanza di accertamento.

L'accertamento di conformità urbanistica riguarda quindi esclusivamente la sanabilità degli abusi c.d. formali; la sanabilità degli abusi c.d. sostanziali è invece disciplinata dal differente istituto del condono edilizio. Ammettere la c.d. "sanatoria giurisprudenziale" "significherebbe introdurre surrettiziamente nell'ordinamento una sorta di condono atipico mediante il quale il responsabile di un abuso sostanziale potrebbe trovarsi a beneficiare degli effetti sananti di una disciplina favorevole sopravvenuta" (TAR Napoli, Campania, sez. VIII, n. 17398/2010).

Ciò detto, ribadito che l'accertamento di conformità deve essere applicato secondo il modello legale predisposto dal legislatore statale all'art. 36 del d.P.R. 380/2001 e da quello regionale all'art. 22 della l.r. 15/2008, quindi nel senso della necessaria doppia conformità dell'intervento senza titolo alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della sua realizzazione sia alla data della

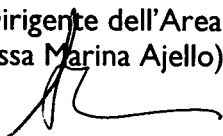
presentazione della domanda, ne consegue che non sono in nessun caso ammessi ad accertamento di conformità gli interventi edilizi in contrasto con le disposizioni dello strumento urbanistico realizzati prima dell'entrata in vigore della l.r. 21/2009 pur se attualmente conformi alle sopravvenute previsioni della legge regionale medesima.

Va inoltre ulteriormente considerato che, caratterizzandosi la l.r. 21/2009 quale disposizione legislativa di carattere eccezionale e derogatorio, oltre che temporaneo, applicare l'accertamento di conformità secondo l'interpretazione datane da quella giurisprudenza che sostiene la c.d. "sanatoria giurisprudenziale", comporterebbe, in sostanza, l'effetto di attribuire alla legge stessa un'efficacia sanante nei confronti di tutti gli interventi realizzati prima della sua entrata in vigore, e quindi ben al di fuori dei ristretti limiti temporali di operatività della legge. Che questo fosse l'intento del legislatore regionale nell'adottare la 21/2009 deve essere escluso con ogni certezza.

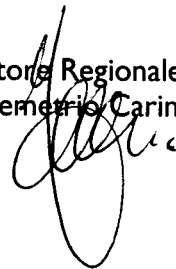
In altre parole, se è da respingere l'interpretazione dell'istituto dell'accertamento nel senso della sufficienza della conformità dell'intervento al momento della presentazione dell'istanza, è a più forte ragione da escludere che tale interpretazione sia condivisibile quando la norma sopravvenuta e vigente al momento della presentazione dell'istanza, e della quale si pretenderebbe l'applicazione *a posteriori*, sia una disposizione eccezionale, derogatoria nonché, per di più, transitoria.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri.

Il Dirigente dell'Area
(Dr.ssa Marina Ajello)



Il Direttore Regionale
(Arch. Demetrio Carini)



SLevante

