

"L'EDILIZIA, A VENT'ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL D.P.R. N. 380/2001"

16 febbraio 2023 – sessione pomeridiana

Sanatorie e condoni edilizi

Nell'ambito di un incontro, quale quello presente, che si propone di "fare il punto", a vent'anni dall'entrata in vigore del d.P.R. n. 380/2001, tra l'altro anche sulla materia delle sanatorie e dei condoni edilizi, pare inevitabile assumere un approccio illustrativo finalizzato a rendere edotti del tema, con chiarezza e semplicità, anche coloro che [*per loro fortuna?*] con esso non sono chiamati a confrontarsi ogni giorno.

L'intervento si snoderà lungo l'itinerario segnato dalle misure approntate dall'ordinamento per regolarizzare interventi edilizi compiuti in assenza della previa, necessaria, acquisizione del relativo titolo abilitante, prendendo le mosse dall'argomento "condoni edilizi", la cui natura straordinaria – subito smentita, nei fatti, dalla sua ciclica riproposizione – impone una riflessione approfondita in ordine ai relativi presupposti e limiti.

Si proseguirà, poi, con l'illustrazione degli strumenti sananti previsti "a regime" dagli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380/2001.

%%%%%

Principiando dall'argomento "condoni edilizi", sarà forse noto a tutti come, nel nostro paese, si siano succeduti – a distanza di nove anni l'uno dall'altro – tre condoni, il primo dei quali è stato quello disposto con la legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante "*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive*".

Più in particolare, il Capo IV della suddetta legge [intitolato: "*Opere sanabili. Soggetti legittimati. Conservazione dei rapporti sorti sulla base di decreti-legge non convertiti*"] contiene gli artt. da 31 a 44 che disciplinano la prima sanatoria delle opere abusive introdotta in Italia.

1. Il campo di applicazione

Il campo di applicazione del c.d. "primo condono" si ricava dalla lettura coordinata degli artt. 31, 32 e 33, che permettono di delineare il seguente quadro:

- in forza della l. n. 47/1985 **SONO** suscettibili di sanatoria le opere, ultimate entro il 1° ottobre 1983 ed eseguite senza titolo abilitativo ovvero in difformità dallo stesso o in base a titolo annullato, decaduto o divenuto inefficace (art. 31, primo comma);

- **NON** sono suscettibili di sanatoria le opere in contrasto con i vincoli di cui all'art. 33, purché questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima dell'esecuzione delle opere.

I vincoli che importano insanabilità dell'opera sono:

a) vincoli imposti da leggi statali o regionali o dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici;

b) vincoli imposti con legge a difesa delle coste marine, fluviali e lacuali;

c) vincoli imposti a tutela della difesa militare e della sicurezza interna;

d) ogni altro vincolo che importi inedificabilità;

- **SONO** suscettibili di sanatoria le opere costruite su aree soggette a vincolo purché imposto dopo la loro edificazione e che risultino:

a) in difformità dalla l. 2.2.1974, n. 64 e ss.mm. [*e dal d.P.R. n. 380/2001, novella introdotta dal d.l. n. 269/2003*];

b) in contrasto con le norme urbanistiche che prevedono la destinazione ad edifici pubblici od a spazi pubblici, purché non in contrasto con le previsioni delle varianti di recupero [*di cui al capo III*];

c) in contrasto con le norme del D.M. n. 1404/1968 [*e con gli artt. 16-18 l. n. 190/1991*] sempre che le stesse non costituiscano minaccia per la sicurezza del traffico.

Le opere non suscettibili di sanatoria sono abusive e sono assoggettate alla disciplina repressiva prevista [*all'epoca*] dal capo I della l. n. 47/1985 e, adesso, dal d.P.R. n. 380/2001.

1.2. Le modifiche introdotte con il "secondo condono"

Il campo di applicazione del condono, così come definito con la l. n. 47/1985, subiva un primo restringimento per effetto della norma introduttiva del c.d. "secondo condono", ossia l'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724,

rubricato "definizione agevolata delle violazioni edilizie", che così individuava il proprio ambito materiale di applicazione.

- opere abusive ultimate entro il 31 dicembre 1993 e che non abbiano comportato: ampliamenti del manufatto superiori al 30 per cento della volumetria originaria oppure, indipendentemente dalla volumetria iniziale assentita, ampliamenti superiori a 750 mc.;

- opere abusive ultimate entro il 31 dicembre 1993 e relative a nuove costruzioni, purché di volumetria non superiore a 750 mc. per ogni singola domanda di sanatoria.

I limiti di cubatura non valevano in caso di domanda di sanatoria originata da annullamenti di titoli abilitativi precedentemente concessi.

Con il c.d. "secondo condono" facevano apparizione, da una parte, nuovi limiti attinenti alla consistenza dell'abuso [il quale, per conseguire la sanatoria, non avrebbe dovuto superare una determinata volumetria], dall'altra, venivano previsti, per la prima volta, anche limiti che potremmo definire "soggettivi" al rilascio della sanatoria.

Infatti, non potevano essere rilasciate concessioni edilizie in sanatoria in favore di persone condannate – o a terzi per loro conto – per i delitti di cui agli artt. 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale.

1.3. Le novità del "terzo condono"

I presupposti applicativi del condono degli abusi edilizi si facevano ancor più stringenti per effetto del c.d. "terzo condono", intervenuto con l'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 il quale, ai commi 25 e 27, dettava una nuova disciplina concernente le condizioni per conseguire la sanatoria di immobili abusivi.

Anche in questo caso la norma disponeva esplicitamente una "continuità" con i precedenti condoni.

Infatti, il comma 25 dell'art. 32 si apriva prevedendo che *"Le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e ss.mm.ii., come ulteriormente modificate dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e ss.mm.ii., nonché dal presente articolo, si applicano alle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003 ..."*.

Anche qui veniva previsto un limite volumetrico che però, per la prima volta, si "sdoppiava" a seconda che l'abuso riguardasse edificazioni a destinazione residenziale o meno.

Infatti, in generale, veniva riproposto, in analogia col "secondo condono", il limite per cui l'ampliamento del manufatto conseguito per effetto degli interventi abusivi non avrebbe dovuto superare il 30 per cento della volumetria originaria oppure un ampliamento superiore a 750 mc.

Per le costruzioni **residenziali**, invece, il limite era meno stringente, essendo consentito "condonare" anche nuove costruzioni sino a 750 mc. per ogni singola richiesta a condizione che, nel complesso, la nuova costruzione non superasse i 3.000 mc.

Ancora, oltre ai ridetti limiti di carattere "soggettivo", venivano introdotti anche ulteriori limiti di carattere "oggettivo" attinenti alla natura del bene (quali quelli relativi all'impossibilità di effettuare sul medesimo interventi di adeguamento antisismico o all'indisponibilità alla concessione onerosa dell'area da parte dell'ente pubblico cui la medesima appartiene) e, soprattutto, alle caratteristiche dell'area su cui insorge il manufatto abusivo, escludendosi la sanatoria delle opere insistenti su soprassuoli percorsi dal fuoco o realizzate nei porti o in aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale o fluviale o nei terreni gravati da usi civici.

Anche l'esclusione dal condono per le opere realizzate su aree soggette a vincoli si faceva più incisiva, non essendo più consentita la condonabilità di manufatti abusivamente realizzati o ampliati su suoli interessati da vincoli imposti a tutela di parchi e aree protette nazionali, regionali e provinciali e, in generale, di tutte le edificazioni innalzate su aree vincolate e difformi dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici, a tal fine risultando del tutto indifferente la possibilità – prima offerta dall'art. 33 della l. n. 47/1985 – che l'atto impositivo del vincolo consentisse una relativa edificabilità della zona.

In altre parole, sussistendo i vincoli previsti dal comma 27 dell'art. 32, il c.d. "terzo condono" escludeva radicalmente la sanabilità delle opere abusive pur in presenza di vincoli connotati da "inedificabilità" solo relativa¹.

Infine, per la prima volta, veniva introdotto uno spazio integrativo per la legislazione regionale.

Infatti, le tipologie di abuso venivano classificate in sei numeri, descritti nell'allegato 1 al decreto-legge.

I numeri da 1 a 3 (i cc.dd. "abusi maggiori" – consistenti, di fatto, nelle nuove costruzioni, negli ampliamenti e nelle ristrutturazioni), venivano dichiarati sanabili nell'ambito dell'intero territorio nazionale e secondo i presupposti previsti dalla legge statale.

Gli abusi inquadrati in tipologia 4, 5 e 6 (i cc.dd. "abusi minori", corrispondenti, *grosso modo*, alle tipologie di interventi edilizi del restauro e risanamento conservativo e della manutenzione straordinaria), ove commessi su immobili soggetti a vincoli, rimanevano assoggettati alle condizioni di sanabilità previste esclusivamente dalla legge statale.

Ove, invece, gli abusi fossero stati commessi su immobili non soggetti a vincoli, se ne prevedeva la devoluzione alla legge regionale dell'individuazione delle condizioni di sanatoria, legge regionale da emanarsi entro sessanta giorni e con la quale disciplinare anche le modalità per l'ammissibilità a sanatoria.

La novità non sorprende, essendo nel frattempo intervenuta la legge cost. n. 3/2001 con cui sono state introdotte le modifiche al Titolo V tuttora vigenti.

¹ Vedasi, sul punto, Corte Costituzionale, 30 luglio 2021, sent. N. 181, punto 8 della motivazione, secondo cui <<il condono di cui al D.L. n. 269 del 2003 è caratterizzato da un ambito oggettivo più circoscritto rispetto a quello del 1985, per effetto dei limiti ulteriori contemplati dal precitato comma 27, i quali "si aggiungono a quanto previsto negli artt. 32 e 33 della L. n. 47 del 1985" (sentenza n. 196 del 2004) e non sono racchiusi nell'area dell'inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009)" (sentenza n. 225 del 2012)>>. La conclusione è pacifica anche per la giurisprudenza amministrativa, vedasi di recente Cons. St., sez. VI, n. 6149/2022: "In base alla L. n. 326 del 2003 il condono edilizio di opere abusivamente realizzate in aree sottoposte a specifici vincoli è applicabile esclusivamente agli interventi di minore rilevanza indicati ai nn. 4, 5 e 6 dell'allegato 1 (restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria), previo parere favorevole dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo, mentre non sono in alcun modo suscettibili di sanatoria le opere abusive di cui ai nn. 1, 2 e 3 del medesimo allegato; ciò anche se l'area è sottoposta a vincolo di inedificabilità relativa e gli interventi risultano conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici. Non possono, dunque, essere sanate quelle opere che hanno comportato la realizzazione di nuove superfici e nuova volumetria in zona assoggettata a vincolo paesaggistico, sia esso di natura relativa o assoluta, o comunque di inedificabilità, anche relativa".

Sul punto, interveniva la Corte Costituzionale, con la sentenza 28 giugno 2004, n. 196, la cui importanza travalica anche il tema del rapporto tra la potestà legislativa statale e quella regionale per investire, più in generale, il fondamento costituzionale e la conformazione stessa del condono edilizio.

Riguardo al profilo delle "interferenze" tra gli ambiti di normazione statale e delle regioni, ordinarie e speciali, la pronuncia citata osservava quanto segue.

Premesso che *"Non vi è dubbio sul fatto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale (per tutte, v. la sentenza n. 487 del 1989) e che esso, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia "di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità" (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989)"*, rimane il fatto che la sanatoria edilizia straordinaria non reca con sé solamente effetti penali, ma presenta anche una sanatoria amministrativa attraverso la previsione del rilascio di un titolo abilitativo edilizio straordinario.

Ed è su questo ambito, sostiene la Corte, che *"i vincoli che legittimamente possono imporsi all'autonomia legislativa delle Regioni, ordinarie e speciali, non possono che essere quelli ammissibili sulla base rispettivamente delle disposizioni contenute nel nuovo art. 117 Cost. e degli statuti speciali"*.

In altri termini, a parere della Corte, *"se è vero che la normativa sul condono edilizio di cui all'impugnato art. 32 certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, è altresì innegabile che essa non si esaurisce in tali ambiti specifici ma coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del "governo del territorio" - che già questa Corte ha ritenuto comprensiva, in linea di principio, di "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività" (cfr. sentenza n. 307 del 2003) - ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio. Se poi si considera anche l'indubbio collegamento della disciplina con la materia della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali", appare evidente che alle Regioni è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost."*

Tutto ciò significa, prosegue sempre la Corte *“che, in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale [...]), solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio [...] la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria [...], il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante - più ampio che nel periodo precedente - di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo” (tutti corsivi tratti dal punto 20 della motivazione).*

In conseguenza di ciò, la Corte procedeva a dichiarare incostituzionale talune parti dell'art. 32 d.l. n. 269/2003, a cominciare dal comma 26 [“nella parte in cui non prevedeva che la legge regionale potesse determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1 del D.L. n. 269 del 2003”] e dal comma 25 [“nella parte in cui non prevedeva che la legge regionale di cui al comma 26 potesse determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati nella medesima disposizione”] (punto 21).

Di conseguenza, per effetto dell'intervento additivo operato dalla Corte Costituzionale, i presupposti sostanziali per la condonabilità di opere abusivamente realizzate previsti dai commi 25 e 26 dell'art. 32 d.l. n. 269/2003 possono, adesso, essere derogati in senso più restrittivo dalla legislazione regionale, attraverso la previsione di limiti di cubatura inferiori a quelli previsti dalla legge statale e sottoponendo a condizioni di ammissibilità più rigorose tutte le tipologie di illecito edilizio, e non solamente i cc.dd. “abusi minori” ai quali originariamente, ma illegittimamente, il legislatore statale aveva riferito l'ambito di esercizio della potestà legislativa regionale.

1.4. La conformazione dell'istituto

E' indispensabile esaminare ancor più approfonditamente la pronuncia della Consulta da ultimo citata in quanto con essa il Giudice delle leggi – oltre a regolare il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni anche con riferimento ai condoni edilizi – “fa il punto”, sull'inquadramento sistematico dell'istituto del condono, ribadendo anche principi già espressi in occasione di precedenti pronunce.

Innanzitutto, viene chiarito che il corpo normativo costituito dalle leggi che hanno previsto i condoni forma ormai un tutt'uno, posto che attraverso la tecnica normativa impiegata, consistente nel rinvio alle disposizioni dei precedenti condoni, *“si ha una esplicita saldatura fra il nuovo condono ed il testo risultante dai due precedenti condoni edilizi di tipo straordinario, cui si apportano solo alcune limitate innovazioni”* (punto 17).

Quanto alla finalità ed al fondamento giustificativo del condono edilizio, la Corte le ravvisa nella *“necessità di “chiudere un passato illegale” in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche “ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria” (tra le altre, cfr. sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002). Ciò a giustificazione di un provvedimento normativo senza dubbio eccezionale e straordinario, che deve trovare la propria ratio sia nella “persistenza del fenomeno dell'abusivismo, con conseguente esigenza di recupero della legalità”, sia nella imputabilità di tale fenomeno di abusivismo “almeno in parte, proprio alla scarsa incisività e tempestività dell'azione di controllo del territorio da parte degli enti locali e delle Regioni” (cfr. sentenza n. 256 del 1996 e, analogamente, sentenze n. 302 del 1996 e n. 270 del 1996).*

Quanto, quindi, alla conformazione dell'istituto del condono, la Corte è chiara nel precisare che si tratta di *un istituto “a carattere contingente e del tutto eccezionale” (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo “negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale” (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole “trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza” (sentenza n. 427 del 1995).*

Riguardo, così, al fondamento costituzionale del condono, la Corte non manca di ricordare che, considerato che ogni condono edilizio incide *“sulla sanzionabilità penale e sulla stessa certezza del diritto, nonché sulla tutela di valori essenziali come il paesaggio e l’equilibrato sviluppo del territorio”*, non ne sarebbe ammissibile la sua *“ulteriore reiterazione sostanziale”*, senza però che ciò implichi *“l’illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, mai affermata da questa Corte”*.

Piuttosto, ciò che occorre per scongiurare un’affermazione di incostituzionalità è l’individuazione di un *“ragionevole fondamento, nonché elementi di discontinuità rispetto ai precedenti condoni edilizi, in modo da evitare l’obiezione secondo cui si sarebbe in realtà prodotto un vero e proprio ordinamento legislativo stabile, diverso e contrapposto a quello ordinario, della cui gestione per di più sono in larga parte titolari soggetti istituzionali diversi dallo Stato”* (tutti virgolettati tratti dal punto 24 della motivazione).

Quindi, ricapitolando, dalla giurisprudenza costituzionale si evince la seguente conformazione del condono edilizio:

1. si tratta di un istituto a carattere del tutto contingente ed eccezionale, attraverso il quale il legislatore incide, sacrificandoli, sulla sanzionabilità penale e, in definitiva, sulla certezza stessa del diritto, oltre che su altri valori costituzionalmente tutelati come il paesaggio e l’equilibrato sviluppo del territorio;
2. pertanto, esso è conforme a Costituzione nella misura in cui, attraverso di esso, vengono soddisfatti altri interessi altrettanto meritevoli alla luce della carta fondamentale (quali la funzione sociale da riconoscere alla proprietà e all’iniziativa economica privata, o i diritti all’abitazione e al lavoro), e sempreché ciò avvenga nel rispetto del principio di ragionevolezza;
3. quanto al fondamento giustificativo, esso è stato rinvenuto nella *“necessità di “chiudere un passato illegale” in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell’abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche “ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria”*;

4. infine, il raccordo tra i tre condoni che si sono susseguiti appare aver dato luce, secondo la Corte, ad *“una esplicita saldatura fra il nuovo condono ed il testo risultante dai due precedenti condoni edilizi di tipo straordinario”*².

2. I profili applicativi ancora controversi

2.1. La sopravvenienza di vincoli nelle more della definizione dell'istanza di condono

Nell'ipotesi in cui, in pendenza di un'istanza di condono, sopravvengano vincoli di tutela sull'area ove sorge l'immobile abusivo, si tratta di verificare se e in che misura l'insorgenza di detti vincoli sia preclusiva al rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, tenendo a mente che, mentre l'art. 33 della l. n. 47/1985 escludeva la sanabilità delle opere ove il vincolo comportasse inedificabilità assoluta, il comma 27 dell'art. 32 del d.l. n. 269/2003 non consente alcuna sanatoria – quantomeno per i cc.dd. “abusi maggiori”.

In proposito, l'indirizzo pretorio assolutamente costante è nel senso che *“La domanda di condono edilizio deve essere esaminata tenendo conto della normativa vigente al momento della conclusione del procedimento amministrativo. Pertanto, se nel corso del procedimento d'esame della domanda entra in vigore una normativa o è emesso un provvedimento, che determina la sopravvenienza di un vincolo di protezione dell'area in questione, l'autorità competente ad esaminare l'istanza di condono deve acquisire il parere della autorità preposta alla tutela del vincolo sopravvenuto, che deve pronunciarsi tenendo conto del quadro normativo vigente al momento in cui esercita i propri poteri consultivi (tempus regit actum), poiché - con la disposizione o con l'atto amministrativo sopravvenuto - l'area è specificamente sottoposta ad un regime giuridico di protezione, rispetto al quale va valutata l'incidenza dell'abuso commesso”* (così Cons. St., sez. VI, 30.7.2013, n. 3997³).

² Merita osservare come le conclusioni raggiunte da Corte Cost. n. 196/2004 siano ancora pienamente valide e tuttora richiamate dalla giurisprudenza della Corte chiamata, a vario titolo, a confrontarsi ancora con le disposizioni del c.d. “terzo condono” (vedasi, per tutte, l'ord. n. 150/2009 e le sentenze n. 77 e 181 del 2021, n. 70 del 2020, n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 e n. 117 del 2015, n. 225 del 2012).

³ L'orientamento sopra espresso è stato confermato di recente, tra le altre, da TAR Liguria, sez. I, 3.10.2022, n. 827, secondo la quale *“In relazione alla disciplina del condono edilizio della L. 28 febbraio 1985, n. 47 e delle connesse questioni relative ai procedimenti di condono riguardanti territori con vincoli di inedificabilità relativa, si deve avere riguardo al regime vincolistico sussistente alla data di esame della domanda di sanatoria, secondo il*

Si tratta di un'opzione esegetica che ha preso le mosse a partire dalla pronuncia dell'Adunanza Plenaria 22.7.1999, n. 20, la quale ha ritenuto che l'art. 32 della l. n. 47/1985, nel subordinare il rilascio della concessione edilizia in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo, al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso, non avrebbe inteso distinguere tra vincoli imposti anteriormente o successivamente alla commissione dell'illecito, dovendosi la disposizione interpretare *"nel senso che l'obbligo di pronuncia da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo sussiste in relazione alla esistenza del vincolo al momento in cui deve essere valutata la domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca di introduzione del vincolo. E appare altresì evidente che tale valutazione corrisponde alla esigenza di vagliare l'attuale compatibilità, con il vincolo, dei manufatti realizzati abusivamente"*.

Come è stato fatto rilevare, alla base di tale interpretazione vi sarebbero *"non solo ragioni letterali, ma anche sostanziali. L'art. 32 non precisa, infatti, che il vincolo imposto deve essere anteriore all'esecuzione delle opere abusive, con ciò lasciando aperte anche interpretazioni più estensive. Ancora, si attribuisce al parere in questione una funzione correttiva dell'automatismo del condono edilizio, e non vi sono dubbi che ciò sia necessario sia per le costruzioni realizzate in violazione di vincoli anteriori alla costruzione del manufatto, che per quelle vietate da vincoli sopravvenuti. Si fa notare, inoltre, la presenza di interessi pubblici di valori primari, quali quelli culturali, ambientali, paesaggistici, che non possono essere compromessi in via definitiva, e che devono essere contemperati con quello confliggente del condono. Si sottolinea, infine, la natura oggettiva del vincolo, la gestione del quale non richiede altro che la sua esistenza⁴"*.

Sempre in materia, giova ulteriormente segnalare quanto segue.

principio tempus regit actum" e da TAR Lazio, sez. II bis, 19.7.2022, n. 10296, che recita *"la domanda di condono edilizio va esaminata e decisa dall'Ufficio in applicazione del principio "tempus regit actum", quindi con rilevanza di sopravvenienze normative come pure di vincoli di inedificabilità sorti successivamente alla realizzazione dell'abuso ed alla presentazione della relativa domanda"*.

⁴ Così CARBONE L., *"Condono edilizio e parere di nulla osta sui vincoli di inedificabilità"*, in *Corriere giur.*, 1999, n. 10, p. 1227.

La già citata sentenza n. 196/2004 della Corte Costituzionale, nel rilevare la lesione della potestà legislativa regionale concorrente compiuta da parte del legislatore statale con l'art. 32, d.l. n. 269/2003 e - conseguentemente - nel dichiararne la parziale incostituzionalità nella parte in cui non prevedeva la possibilità per i legislatori regionali di articolare diversamente [e, se del caso, più restrittivamente] i presupposti per il rilascio del condono anche per i cc.dd. "abusi maggiori", ha suscitato la necessità di interrogarsi sulla sorte delle domande di condono presentate ai sensi della disciplina statale ma da valutarsi sulla scorta delle leggi regionali, successivamente adottate, recanti condizioni per il condono più severe rispetto a quelle previste dalla legislazione statale previgente.

Sul punto, le leggi regionali via via entrate in vigore non sempre sono state accompagnate da un'adeguata disciplina transitoria⁵, imponendosi così un nuovo intervento della Corte Costituzionale la quale, con la sentenza 10.2.2006, n. 49, respingeva numerose questioni di legittimità costituzionale promosse, in via principale, dallo Stato avverso altrettante leggi regionali sopravvenute che prevedevano condizioni e limiti di condonabilità più severe di quelle previsti dall'art. 32 d.l. n. 269/2003, precisando che, in tali ipotesi, non di applicazione retroattiva della [meno favorevole] legge regionale potrebbe parlarsi quanto, piuttosto, di applicazione della normativa regionale vigente alla data di esame

⁵ E' il caso, ad esempio, della legge regionale laziale 8.11.2004, n. 12, la quale, all'art. 10, comma 1, recava una disposizione transitoria il cui testo originario era il seguente: "Le domande di concessione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria presentate ai comuni competenti ai sensi dell'articolo 32 del D.L. n. 269/2003 e successive modifiche antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, qualora non sia stata comunicata rinuncia nei termini previsti dal comma 3, sono valide ed efficaci ai fini della legge stessa". Appare evidente che l'inciso "ai fini della legge stessa" lasciasse aperto l'interrogativo su quale fosse la legge alla quale il legislatore regionale aveva inteso fare riferimento: si trattava dell'art. 32 del d.l. n. 269/2003 o della stessa L.R. n. 12/2004?

Il quesito, rimasto insoluto, è tuttavia divenuto privo di attualità per effetto delle modifiche all'art. 10, comma 1, della L.R. n. 12/2004 introdotte dapprima dall'art. 20 della L.R. n. 12/2016 e, infine, dall'art. 17, comma 75, della L.R. n. 9/2017. Il testo attualmente vigente della norma così recita: "Le domande di concessione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria presentate ai comuni competenti ai sensi dell'articolo 32 del d.l. 269/2003 e successive modifiche antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, qualora non sia stata comunicata rinuncia nei termini previsti dal comma 3, sono valide ed efficaci e sono definite ai sensi del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e successive modifiche"

della domanda di sanatoria, coerentemente con il principio *tempus regit actum* sopra ricordato e con le decisioni che ad esso hanno fatto riferimento.

Più in particolare la Consulta, con la pronuncia da ultimo citata, ha ricordato che *“il punto centrale della sentenza n. 196 del 2004 sta nel riconoscimento al legislatore regionale di un ampio potere discrezionale nella possibilità di definire i confini entro cui modulare gli effetti sul piano amministrativo del condono edilizio straordinario. Ciò in ragione delle primarie responsabilità legislative ed amministrative spettanti sulla base delle norme costituzionali alle Regioni e agli enti locali in relazione al governo del territorio, sia pure nel rispetto del regime penale del condono riservato al legislatore statale, e nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legge dello Stato”* e rammentato che *“la pronuncia da ultimo citata, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 32 proprio nella parte in cui non prevedeva «che la legge regionale di cui al comma 26 [potesse] determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati»”* così dichiarando *“l'illegittimità costituzionale del comma 26 dell'art. 32, nella parte in cui non prevedeva «che la legge regionale [potesse] determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1”*.

Infine, riguardo alla possibilità per la legislazione regionale sopravvenuta di escludere la condonabilità per gli abusi cc.dd. “maggiori” commessi anche prima dell'apposizione di un vincolo paesaggistici o a tutela di siti, parchi ed aree naturali, è intervenuta, in senso affermativo. Corte Cost., 30.7.2021, n. 181.

La questione concerneva, in questo caso, la conformità dell'art. 3, comma 1, lett. b) della L. R. Lazio n. 12/2004 con diversi parametri costituzionali, tra cui, primariamente, l'art. 3 Cost.

In altre parole, il giudice rimettente dubitava della conformità a Costituzione della norma regionale sopra citata, recante una previsione ulteriormente limitativa rispetto all'art. 32 d.l. n. 269/2003, comportando l'incondonabilità degli abusi commessi su aree vincolate non solo posteriormente all'apposizione del vincolo, ma anche nel caso in cui l'area – al momento della consumazione dell'abuso – non fosse interessata da vincoli paesaggistici, questi ultimi

essendo sopravvenuti in un secondo momento e comunque prima della definizione dell'istanza di condono.

Ai sospetti di irragionevolezza della disposizione sopra citata nutriti dal TAR Lazio (e alle connesse censure di violazione del principio di certezza del diritto), la Corte Costituzionale rispondeva dichiarando non fondata la questione, ed affermando che *"il regime più restrittivo introdotto dalla legge regionale [aveva] come obiettivo la tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici e archeologici, sicché non è irragionevole che il legislatore regionale, nel bilanciare gli interessi in gioco, abbia scelto di proteggerli maggiormente, restringendo l'ambito applicativo del condono statale, sempre restando nel limite delle sue attribuzioni"*⁶.

2.2. Il silenzio-assenso sulle istanze di condono

Sin dal c.d. "primo condono", il legislatore ha introdotto un meccanismo di formazione tacita del titolo abilitativo in sanatoria riconnesso ad una fattispecie complessa formata, oltre che dal decorso del termine di ventiquattro mesi dalla presentazione della domanda, anche dal pagamento di tutte le somme eventualmente dovute a titolo di conguaglio e dalla presentazione all'ufficio

⁶ Così Corte Cost., n. 181/2021. Merita rilevare come, nell'argomentazione impiegata dalla Consulta, un ruolo centrale rivesta ancora, dopo oltre vent'anni, il principio affermato da A.P. n. 20/1999: *"Sotto il vigore della sola legge n. 47 del 1985 e nell'incertezza derivante da un quadro normativo (art. 32) che non prevedeva espressamente che il vincolo dovesse essere anteriore all'esecuzione delle opere abusive, i giudici amministrativi hanno offerto - limitatamente alla richiesta di parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo - una articolata gamma di soluzioni al problema del rilievo dei vincoli sopravvenuti (per un quadro di sintesi, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, decisione 22 luglio 1999, n. 20). Rispetto a queste diverse ipotesi interpretative, la citata decisione dell'Adunanza plenaria ha affermato che, «in mancanza di indicazioni univoche desumibili dal dato normativo», la questione deve essere risolta privilegiando la normativa «vigente al tempo in cui la funzione si esplica (tempus regit actum)», essendo la più idonea alla «cura del pubblico interesse, in che si concreta la pubblica funzione». Ha poi aggiunto che, «[q]uanto alla preoccupazione che siffatta soluzione esporrebbe il singolo caso, in violazione del principio di certezza del diritto e di non disparità di trattamento, alla variabile alea dei tempi di decisione sull'istanza, [...] l'ordinamento appresta idonei strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'Amministrazione inerte». (...) Le conclusioni della richiamata giurisprudenza amministrativa meritano di essere condivise e da esse possono trarsi alcune considerazioni rilevanti anche nel presente giudizio. Innanzitutto, la lamentata violazione del principio di certezza del diritto e di parità di trattamento, in ragione della diversa tempistica nella decisione delle domande di condono da parte delle amministrazioni competenti, non costituisce di per sé un valido motivo per escludere la conformità a Costituzione della norma censurata. Come già ricordato anche dalla citata decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, l'ordinamento appresta strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'amministrazione inerte, idonei in particolare a tutelare il cittadino contro ritardi ingiustificati o addirittura strumentali. Ai rimedi di carattere procedimentale si aggiungono quelli di carattere sostanziale diretti a far valere la responsabilità dell'amministrazione per l'intempestività della sua azione"*.

tecnico erariale della documentazione necessaria all'accatastamento dell'immobile⁷.

Per indirizzo pretorio pressoché costante, *“nello specifico ed eccezionale sistema del condono edilizio, di cui all'art. 35, comma 18, della L. n. 47 del 1985 - il termine biennale, previsto ai fini della formazione del silenzio-assenso, non decorre nel caso in cui la domanda sia carente dei documenti necessari ad identificare compiutamente le opere oggetto della richiesta sanatoria, nonché quando non sia stata interamente pagata l'oblazione e altresì quando l'opera sia in contrasto con i vincoli di inedificabilità (ex plurimis: Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 marzo 2022, n. 1813; Id., 24 novembre 2020, n. 7382)”* ed ancora *“il termine biennale decorre dal momento in cui tali carenze siano state eliminate ad opera della parte interessata, ponendo l'Amministrazione in condizione di esaminare compiutamente la relativa domanda (ex plurimis, cfr.: Consiglio di Stato, sez. VI, 26 gennaio 2022, n. 535; sez. II, 18 febbraio 2021, n. 1474)⁸”*.

Analogamente, *“In materia di condono edilizio la formazione del silenzio assenso per decorso del termine di ventiquattro mesi fissato dall'art. 35, comma 18, L. n. 47/1985, postula che l'istanza sia assistita da tutti i presupposti di accoglibilità, non determinandosi ope legis la regolarizzazione dell'abuso, in applicazione dell'istituto del silenzio assenso, ogni qualvolta manchino i presupposti di fatto e di diritto previsti dalla norma, ovvero ancora quando l'oblazione autoliquidata dalla parte interessata non corrisponda a quanto effettivamente dovuto, oppure quando la documentazione allegata all'istanza non risulti completa ovvero quando la domanda si presenti dolosamente infedele”* (Cons. St., sez. VI, 11.1.2021, n. 352)

Oppure *“In materia di condono edilizio, a fronte di un'istanza di condono edilizio presentata ai sensi della L. n. 47 del 1985 e della L. n. 724 del 1994 il titolo abilitativo tacito può formarsi per effetto del silenzio assenso soltanto se la domanda di sanatoria presentata possessa i*

⁷ In questi termini l'art. 35, comma diciottesimo, della l. n. 47/1985. Il termine, originariamente fissato in ventiquattro mesi, è stato innalzato a trentasei mesi per effetto dell'art. 32, comma 36, d.l. n. 269/2003

⁸ Entrambi i virgolettati tratti da Cons. St., sez. VI, 26.9.2022, n. 8303.

requisiti soggettivi e oggettivi per essere accolta, in quanto la mancanza di taluno di questi impedisce in radice che possa avviarsi il procedimento di sanatoria, in cui il decorso del tempo è mero coelemento costitutivo della fattispecie autorizzativa dell'Amministrazione Comunale" (TAR Sicilia – Palermo, sez. II, 18.10.2022, n. 2889).

Né, d'altronde, la giurisprudenza ritiene di dover far discendere, a carico dell'amministrazione comunale, un obbligo di richiedere l'integrazione dei documenti, ove ne ravvisi l'incompletezza, entro il suddetto termine biennale, posto che *"Il silenzio-assenso sulla domanda di condono edilizio non può formarsi nel caso in cui vi sia incompletezza della domanda, laddove siano necessarie integrazioni documentali per definire il procedimento in corso. Infatti, l'amministrazione comunale, in caso di documentazione incompleta, non è tenuta a chiedere l'integrazione nel predetto termine biennale, essendo quest'ultimo riferibile esclusivamente all'ipotesi di domanda completa e configurandosi un onere di attivazione della parte richiedente ai fini di un incombente soltanto ad essa spettante"* (Cons. St., sez. VI, 10.4.2020, n. 2372).

2.3. Ultimazione delle opere e interventi successivi

Coerente con il carattere "contingente e del tutto eccezionale" del condono edilizio [e, quindi, con l'esigenza di chiudere con un passato di illegalità in vista di una più incisiva repressione del fenomeno dell'abusivismo edilizio] è la previsione, contenuta sin dall'emanazione del primo condono, che le opere realizzate in assenza di o in difformità dal titolo abilitativo risultino ultimate entro una certa data⁹, laddove per "ultimate" deve intendersi "eseguito il rustico e completata la copertura" o, nel caso di opere interne o a destinazione non residenziale "quando esse siano state completate funzionalmente¹⁰".

La nozione di ultimazione delle opere, ai fini del condono, è stata ulteriormente precisata in giurisprudenza, secondo la quale *"La nozione di opera ultimata ai fini della fruibilità del condono presuppone lo stato di "rustico" della stessa, termine con il quale si intende che essa è completa di tutte le strutture*

⁹ Inizialmente fissata, dal c.d. "primo condono", nel 1.10.1983 e, successivamente postergata, per effetto dei successivi condoni, dapprima al 31.12.1993 e, infine, al 31.3.2003.

¹⁰ Virgolettati tutti tratti dall'art. 31, comma secondo, della l. n. 47/1985.

essenziali, necessariamente comprensiva della copertura e delle tamponature esterne, che realizzano in concreto i volumi, rendendoli individuabili e esattamente calcolabili ancorché mancante delle finiture (infissi, pavimentazione, tramezzature interne). Si tratta del c.d. criterio "strutturale", applicabile nei casi di nuova costruzione, in contrapposizione a quello "funzionale", che opera, invece, nei casi di opere interne di edifici già esistenti oppure di manufatti con destinazione diversa da quella residenziale" (Cons. St., sez. II, 15.2.2021, n. 1403).

Mentre, per quanto riguarda la nozione di completamento funzionale – applicabile, si è detto, per le opere interne o gli immobili non aventi destinazione residenziale – anch'essa è stata affinata in giurisprudenza e qualificata in *"uno stato di avanzamento nella realizzazione tale da consentirne potenzialmente, e salve le sole finiture, la fruizione; in altri termini l'organismo edilizio, non soltanto deve aver assunto una sua forma stabile nella consistenza planivolumetrica ma anche una sua riconoscibile e inequivoca identità funzionale che ne connoti con assoluta chiarezza la destinazione d'uso, occorrendo, all'uopo, che siano presenti le opere indispensabili a rendere effettivamente possibile l'utilizzazione a cui la costruzione è destinata"* (Cons., St., sez. VI, 8.6.2020, n. 3636).

La nozione di ultimazione del manufatto [posta al fine di fissare un limite temporale, per quanto possibile, inequivocabile alla sanatoria degli abusi], non esclude poi che le opere, in pendenza di un procedimento di condono, possano essere oggetto di interventi di conservazione¹¹, al fine d'assicurare la continuità tra la vecchia e la nuova costruzione e l'attuale riconoscibilità del manufatto originario oggetto dell'istanza di condono.

Di sicuro, però, ne è esclusa ogni possibilità di completamento, giacché *"l'istituto del condono edilizio non può essere utilizzato per legittimare attività edilizia nuova ed ulteriore rispetto a quella oggetto di richiesta di sanatoria"* (Cons. St., sez. VI, 22.1.2019, n. 540).

¹¹ Così Cons. St., sez. VI, 6.10.2018, n. 5248: *"In pendenza di un procedimento di condono edilizio, sono consentiti interventi diretti a garantire la conservazione del manufatto, senza mutarne le caratteristiche essenziali e la sua destinazione d'uso"*.

A maggior ragione, *“In presenza di manufatti abusivi non sanati né condonati, gli interventi ulteriori - sia pure riconducibili, nella loro oggettività, alle categorie della manutenzione straordinaria del restauro e/o del risanamento conservativo, della ristrutturazione, della realizzazione di opere costituenti pertinenze urbanistiche - ripetono le caratteristiche d'illegittimità dell'opera principale alla quale ineriscono strutturalmente. Conseguentemente è preclusa la prosecuzione dei lavori abusivi a completamento di opere che, fino al momento di eventuali sanatorie, devono ritenersi abusive, con conseguente obbligo dell'autorità preposta alla tutela dell'assetto urbanistico e paesaggistico di ordinarne la demolizione”* (Cons. St., sez. VI, 17.5.2021, n. 3840).

L'onere della prova del tempo di ultimazione delle opere edilizie è costantemente ritenuto a carico del richiedente la concessione in sanatoria, *“prova che deve essere rigorosa e deve fondarsi su documentazione certa e univoca e comunque su elementi oggettivi, dovendosi, tra l'altro, negare ogni rilevanza a dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà o a semplici dichiarazioni rese da terzi, in quanto non suscettibili di essere verificate”* (Cons. St., sez. VI, 21.4.2021, n. 3214).

2.4. Effetti della presentazione della domanda. Preavviso di rigetto. Oblazione e conguagli. Annullamento d'ufficio. Termine per impugnare.

Sono questi aspetti che presentano minori incertezze.

La presentazione dell'istanza di condono sospende, per esplicita previsione del legislatore, il procedimento sanzionatorio e, laddove sia accolta, determina la definitiva inapplicabilità delle sanzioni¹².

Ciò presenta conseguenze sulle ordinanze demolitorie eventualmente già emanate prima della presentazione della domanda di sanatoria le quali, pur non essendo illegittime, perdono la propria efficacia e non possono essere portate in esecuzione, a differenza, invece, di quanto previsto per i provvedimenti demolitori adottati prima della presentazione di istanze di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 d.P.R. n. 380/2001, le quali, viceversa, non divengono definitivamente inefficaci ma entrano in uno stato di

¹² Art. 38, comma primo, l. n. 47/1985.

arresto dell'efficacia con la conseguenza che, in caso di rigetto dell'istanza, esse riacquisteranno la propria efficacia.

“In caso di istanze di condono, invece, il tempo necessario alla definizione della pratica – che implica una effettiva valutazione dell'abuso sotto il profilo della rispondenza ai parametri, anche temporali, imposti dalla legge – rende necessario reiterare l'ingiunzione a demolire, che trova il proprio fondamento non più nella abusività originaria dell'opera, quanto piuttosto nella sua non condonabilità. Ciò si riverbera [in primo luogo] sull'eventuale provvedimento acquisitivo, il quale, se assunto prima della definizione dell'istanza di condono, è illegittimo è suscettibile di annullamento. [Ma] si riverbera, altresì, sul regime processuale, determinando la inammissibilità ovvero improcedibilità del ricorso avverso l'ordinanza demolitoria eventualmente già adottata, in quanto di fatto caducata dall'avvenuta presentazione della istanza di condono [e dalla decisione che su di essa l'amministrazione assumerà, sulla quale si trasferirà l'eventuale interesse all'impugnativa] (Cons. St., sez. II, 6.5.2021, n. 3545).

Sul preavviso di rigetto, talune sentenze lo ritengono inapplicabile ai procedimenti finalizzati alla sanatoria degli abusi edilizi, vuoi in quanto si tratterebbe di procedimenti promossi ad istanza di parte¹³, vuoi in quanto procedimenti aventi carattere vincolato e per i quali, quindi, opererebbe il disposto dell'art. 21 octies, comma 2, primo periodo, l. n. 241/90¹⁴ [naturalmente, nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte a quest'ultima disposizione per effetto dell'art. 12 del d.l. n. 76/2020].

Più convincentemente, altre pronunce ritengono che anche i procedimenti di condono edilizio soggiacciono all'obbligo di comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10-bis, l. n. 241/90, trattandosi di istituto avente portata generale. Da rilevare il principio, per la prima volta enunciato in questa materia, recato da Cons. St., sez. VI, 14.9.2022, n. 7979, secondo il quale *“Affinché la violazione dell'art 10 bis comporti l'illegittimità del provvedimento impugnato, tuttavia, il privato non può limitarsi a denunciare la lesione delle proprie garanzie partecipative, ma è anche tenuto ad indicare gli elementi, fattuali o valutativi,*

¹³ Così Cons. St., sez. VI, 19.9.2018, n. 5466

¹⁴ Cons. St., sez. VI, 2.11.2018, n. 6219.

che, se introdotti in fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul contenuto finale del provvedimento”.

La domanda di titolo edilizio in sanatoria dev'essere accompagnata, come noto, dal pagamento dell'oblazione, qualificata in giurisprudenza come *“negozio giuridico unilaterale, processuale o extraprocessuale, produttivo di effetti di diritto pubblico, nel senso che il relativo pagamento implica riconoscimento dell'illecito con conseguente rinuncia irretrattabile alla garanzia giurisdizionale”* (Cons. St., sez. IV, 30.7.2012, n. 4285), da cui discende che una volta pagata la somma determinata, ottenendosi, così, la concessione in sanatoria e la conseguente estinzione del reato, non è più possibile contestare dinanzi al Giudice amministrativo l'ammontare della medesima, con conseguente irripetibilità della stessa ed irrilevanza di qualunque riserva fatta a tal fine, essendo semmai onere dell'interessato quello di far valere le proprie ragioni di fronte al giudice amministrativo prima di corrispondere la somma richiesta (Cons. St., sez. Vi, 5.7.2007, n. 3821).

Riguardo al pagamento dei conguagli o ai rimborsi, il relativo termine si prescrive in trentasei mesi dalla presentazione dell'istanza, ma occorre che la domanda sia completa in tutti i suoi elementi.

E' affermazione costante in giurisprudenza, infatti, che *“In materia di concessione in sanatoria, il termine di 36 mesi per la prescrizione del diritto al conguaglio delle somme dovute a titolo di oblazione e quello decennale per le somme dovute a titolo di oneri concessori, non decorre dalla mera data di presentazione dell'istanza di sanatoria accompagnata dall'attestazione di pagamento dell'oblazione. Invero, la decorrenza del termine di prescrizione di cui si discorre presuppone, tanto in favore dell'amministrazione per l'eventuale conguaglio, quanto in favore del privato per l'eventuale rimborso, che la pratica di sanatoria edilizia sia definita in tutti i suoi aspetti e quindi che la documentazione sia completa cosicché siano determinabili, alla stregua dei parametri stabiliti dalla legge, l'an ed il quantum dell'obbligazione gravante sul privato”* (TAR Sicilia – Catania, sez. I, 2.9.2022, n. 2354).

Relativamente alla decorrenza del termine decadenziale gravante sul terzo che intenda contestare in giudizio la legittimità del provvedimento di condono, la

giurisprudenza è pervenuta alle medesime conclusioni già raggiunte in tema di permesso di costruire *“Anche nel caso di rilascio di condono edilizio, le conseguenze del decorso del termine decadenziale per impugnare da parte del terzo non possono che agganciarsi a una condizione di conoscenza da parte del ricorrente del provvedimento lesivo. Tale conoscenza non può desumersi dalla consapevolezza dell'esistenza dell'immobile cui il provvedimento in questione si riferisce”* (Cons. St., sez. VI, 22.4.2022, n. 3101).

Infine, riguardo all'annullamento d'ufficio del provvedimento di concessione in sanatoria, non può non rinviarsi alle conclusioni raggiunte dall'Adunanza Plenaria nella pronuncia n. 8 del 17.10.2017 secondo cui *“l'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio in sanatoria, intervenuto ad una distanza temporale considerevole dal provvedimento annullato, deve essere motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all'adozione dell'atto di ritiro anche tenuto conto degli interessi dei privati destinatari del provvedimento sfavorevole. In tali ipotesi, tuttavia, deve ritenersi: i) che il mero decorso del tempo, di per sé solo, non consumi il potere di adozione dell'annullamento d'ufficio e che, in ogni caso, il termine 'ragionevole' per la sua adozione decorra soltanto dal momento della scoperta, da parte dell'amministrazione, dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell'atto di ritiro; ii) che l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione risulterà attenuato in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati (al punto che, nelle ipotesi di maggior rilievo, esso potrà essere soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate, che normalmente possano integrare, ove necessario, le ragioni di interesse pubblico che depongono nel senso dell'esercizio del ius poenitendi); iii) che la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, con la conseguenza per cui l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte”*.

%%%%%

3. L'accertamento di conformità (o del permesso di costruire in sanatoria)

3.1. Natura. Limiti temporali alla proponibilità della domanda. Silenzio-rigetto.

Possiamo adesso passare alla trattazione degli strumenti che l'ordinamento ordinariamente prevede per sanare le opere realizzate in assenza del previo rilascio dei titoli abilitativi prescritti in relazione a ciascuna categoria di interventi edilizi.

Si allude all'istituto del c.d. "accertamento di conformità" disciplinato dall'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 e dall'omologa figura che l'art. 37 del medesimo testo normativo prevede per la sanabilità degli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA.

Prima di tutto, occorre tratteggiare le differenze rispetto ai condoni edilizi di cui si è dato conto in precedenza.

Premessa la natura straordinaria di questi ultimi, aventi carattere contingente e del tutto eccezionale, la sanatoria prevista dall'art. 36 d.P.R. n. 380/2001 si atteggia, viceversa, a misura generale, ordinariamente prevista dal legislatore e non disciplinata da disposizioni transitorie.

Per usare le parole impiegate da una risalente, ma tuttora attuale, massima, si può osservare che *"L'oggetto fondamentale dell'art. 32, commi 25-27, del d.l. n. 269/2003 [ossia il c.d. "terzo condono"] è la previsione e la disciplina di un nuovo condono edilizio esteso all'intero territorio nazionale, di carattere temporaneo ed eccezionale rispetto all'istituto a carattere generale e permanente del permesso di costruire in sanatoria, disciplinato dagli artt. 36 e 45 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ancorato a presupposti in parte diversi e comunque sottoposto a condizioni assai più restrittive"* (Cons. St., sez. VI, 2.3.2010, n. 1200).

Un istituto, dunque, qualificato da una fondamentale verifica di conformità, *"caratterizzato da peculiari sbarramenti amministrativi e temporali in un contesto di rigoroso controllo della sostanziale inesistenza di un danno urbanistico¹⁵"*, che trova il proprio fondamento nel principio di conservazione dei valori giuridici ed economici, oltre che dei criteri di ragionevolezza ed

¹⁵ LEQUAGLIE E., "Art. 36 - Accertamento di conformità", in "Commentario al testo unico dell'edilizia", Rimini, 2022, p. 653.

equità, apparendo illogico infliggere sanzioni ripristinatorie per un abuso che però, nei fatti, non ha mai compromesso, nella sostanza, il conseguimento di un ordinato assetto del territorio.

La figura in questione ha trovato, per la prima volta, la propria, esplicita, previsione normativa nell'art. 13 della l. n. 47/1985, nella rubrica del quale si faceva espressamente menzione della dizione "accertamento di conformità", con la quale la misura in esame è nota ancora adesso, con un'accentuata enfasi sul presupposto fondamentale per l'applicazione della norma, ovvero la verifica di conformità dell'intervento edilizio abusivo agli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti.

I requisiti che l'art. 36 pone per il rilascio in sanatoria del titolo edilizio – in sostanziale continuità con il proprio antecedente normativo – sono i seguenti:

- la proposizione della domanda entro precisi termini legislativamente previsti, che non possono oltrepassare il "momento ultimo" costituito dall'emanazione del provvedimento definitivo di irrogazione della sanzione amministrativa per l'abuso edilizio perpetrato;
- l'esercizio del potere di decidere sulla domanda entro precisi limiti temporali, sussistendo, in difetto, un'ipotesi normativamente prevista di silenzio-rigetto;
- l'accertamento della c.d. "doppia conformità" dell'intervento edilizio, che deve rispettare le prescrizioni urbanistiche vigenti tanto al momento della realizzazione dell'abuso quanto al momento della presentazione della domanda;
- il versamento dell'oblazione.

Ciascuno di questi requisiti pone specifici problemi, i più significativi dei quali – si può già anticipare – attengono all'accertamento della "doppia conformità", elemento questo in passato revocato in dubbio da coloro i quali hanno sostenuto l'ammissibilità della c.d. "sanatoria giurisprudenziale" degli abusi edilizi.

Procedendo con ordine, il requisito temporale della presentazione della domanda di sanatoria non pone significativi dilemmi, essendo in proposito la formulazione della norma abbastanza inequivoca.

Esso, però, consente di chiarire la questione, rilevante su un piano processuale, dell'incidenza dell'istanza di sanatoria sull'ordinanza di demolizione già emessa.

Si ricorderà che, in pendenza di una domanda di condono edilizio, l'art. 38 della l. n. 47/1985 implica la sospensione *ope legis* del procedimento amministrativo di repressione dell'abuso, con conseguente illegittimità del provvedimento demolitorio emanato durante l'*iter* amministrativo di definizione dell'istanza di condono.

Analoga previsione non è prevista dall'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001, sicché la presentazione di una domanda di rilascio del permesso in sanatoria non presenta alcuna attitudine automaticamente sospensiva dell'ordine di demolizione che entra in uno stato di, per così dire, temporanea quiescenza, per riacquistare la propria efficacia in caso di rigetto della domanda di sanatoria.

Ne consegue, sul versante processuale, che la presentazione di una istanza di accertamento di conformità ex art. 36, D.P.R. n. 380 del 2001 non rende inefficace il provvedimento sanzionatorio pregresso e, dunque, non determina l'improcedibilità, per sopravvenuta carenza d'interesse, dell'impugnazione proposta avverso l'ordinanza di demolizione, provocandone un effetto sospensivo soltanto temporaneo¹⁶.

Passando ai limiti temporali posti all'esercizio del potere di provvedere sull'istanza di rilascio del p.d.c. in sanatoria, il comma 3 dell'art. 36 prevede che l'autorità comunale debba pronunciarsi entro sessanta giorni, "*decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata*".

Analoga norma si rinveniva nell'art. 13 della l. n. 47/1985, con l'unica differenza che, in luogo del termine "rifiutata", veniva impiegata la dizione "respinta".

¹⁶ Si tratta di acquisizione costantemente affermata in giurisprudenza. Vedasi, tra le più recenti, Cons. St., sez. VII, 12.12.2022, n. 10897: "*In materia urbanistico-edilizia, in presenza di abusi edilizi, la presentazione di una istanza di accertamento di conformità ex art. 36, D.P.R. n. 380 del 2001 non rende inefficace il provvedimento sanzionatorio pregresso e, dunque, non determina l'improcedibilità, per sopravvenuta carenza d'interesse, dell'impugnazione proposta avverso l'ordinanza di demolizione, ma comporta, la più, un arresto temporaneo dell'efficacia della misura repressiva che riacquista la sua efficacia nel caso di rigetto della domanda di sanatoria*". In termini pressoché analoghi TAR Campania – Napoli, sez. VI, 3.1.2023, n. 44: "*In materia urbanistico-edilizia, in relazione alla presentazione della richiesta di accertamento di conformità, ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 380 del 2001, la proposizione di una tale istanza, in tempo successivo all'emissione dell'ordinanza di demolizione, incide unicamente sulla possibilità dell'Amministrazione di portare ad esecuzione la sanzione, ma non si riverbera sulla legittimità del precedente provvedimento di demolizione e, quindi, sulla procedibilità del gravame giurisdizionale avverso lo stesso*".

Tuttavia, nella vigenza della l. n. 47/1985, non era per niente pacifica la natura giuridica di questo silenzio.

Infatti, a fronte di alcune pronunce che attribuivano al silenzio in questione il valore di un vero e proprio atto di diniego¹⁷, non mancavano prese di posizione di segno contrario¹⁸ che ravvisavano in esso un'ipotesi di mero inadempimento dell'obbligo di provvedere in modo espresso gravante sul comune, con conseguente inconsumabilità del potere di emanare provvedimenti espressi allo scadere del termine di sessanta giorni e impugnabilità del medesimo con il rito previsto in caso di silenzio-inadempimento.

Di tenore inequivoco, invece, è l'indirizzo giurisprudenziale formatosi sotto il vigore dell'art. 36 d.P.R. n. 380/2001, in ordine al quale non vi è più incertezza sulla natura significativa del silenzio serbato dall'amministrazione, il quale *"non ha valore di silenzio-inadempimento, ma di silenzio-rigetto, con la conseguenza che, all'atto della sua formazione per inutile decorso del relativo termine, non sussiste un obbligo di provvedere, dovendosi già ritenere costituito il provvedimento negativo tacito da impugnare con onere, però, in capo all'interessato, di dimostrare la compatibilità dell'opera realizzata sine titolo con la normativa primaria e secondaria sotto il cui imperio essa ricade¹⁹".*

Attinente al carattere provvedimentale dell'inerzia mantenuta dall'amministrazione sull'istanza volta ad ottenere il rilascio del p.d.c. in sanatoria è la considerazione della natura vincolata del potere esercitato, con esclusione di qualsiasi valutazione discrezionale da parte del comune e, di conseguenza, della possibile delibazione di contributi partecipativi da parte dell'interessato²⁰.

¹⁷ Tra le ultime, in proposito, TAR Campania – Napoli, sez. VI, 15.7.2010, n. 16805.

¹⁸ Tra le quali, TAR Sicilia – Palermo, sez. II, 21.11.1994, n. 1104.

¹⁹ Così TAR Sicilia – Catania, sez. II, 7.12.2022, n. 3197 (ed i numerosi riferimenti giurisprudenziali ivi contenuti). La medesima pronuncia ribadisce anche che *"A fronte di un'istanza di accertamento postumo di conformità, l'inerzia dell'amministrazione costituisce un'ipotesi tipica di silenzio significativo, i cui effetti si identificano con un provvedimento tacito di rigetto dell'istanza; in quanto tacito, tale provvedimento impone all'interessato l'onere di tempestiva impugnazione il cui oggetto non può ridursi al difetto di motivazione, di cui è strutturalmente carente per previsione legislativa, bensì per il contenuto reiettivo dell'atto"*.

²⁰ Cfr. Cons. St., sez. II, 2.12.2019, n. 8206: *"In materia edilizia la sanatoria prevista dall'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 non prevede l'esercizio di valutazione discrezionale da parte del Comune ma demanda a quest'ultimo di verificare se l'abuso sia egualmente conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dell'abuso ed a quella vigente al momento della presentazione della domanda"*. Vedi anche Cons. St., sez. IV,

Coerente è, quindi, la regola – enunciata in giurisprudenza – secondo la quale *“l'inerzia dell'amministrazione protrattasi per il tempo prescritto dalla legge, equivale, inderogabilmente, a un provvedimento tacito di diniego, senza che l'effetto legale tipico possa restare pregiudicato dal fatto che nel corso del procedimento sia intervenuto un preavviso di rigetto in relazione al quale la parte interessata abbia proposto le proprie osservazioni, ferma restando, in ogni caso, la possibilità dell'adozione di un tardivo provvedimento di diniego espresso²¹”*.

3.2. La doppia conformità e la c.d. "sanatoria giurisprudenziale"

L'aspetto di gran lunga più controverso in ordine all'accertamento di conformità previsto dall'art. 36 d.P.R. n. 380/2001 riguarda, però, la verifica della conformità dell'intervento edilizio, privo di titolo, alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della presentazione della domanda, sia anteriormente, al momento della realizzazione dell'intervento stesso.

Si è detto, poc'anzi, del carattere rigidamente vincolato ed oggettivo dell'accertamento attinente la conformità dell'opera agli strumenti urbanistici, tant'è che non è infrequente incontrare, nelle banche dati, massime del tenore della seguente: *“In materia edilizia, in ordine agli interventi edilizi realizzati senza preventivo titolo abilitativo agli strumenti urbanistici, il procedimento per la verifica di conformità ex art. 36 del D.P.R. n. 380 del 2001 sfocia in un provvedimento di carattere assolutamente vincolato, il quale non necessita di altra motivazione oltre a quella relativa alla corrispondenza (o meno) dell'opera abusiva alle prescrizioni urbanistico-edilizie (e a quelle recate da normative speciali in ambito sanitario, paesaggistico) sia all'epoca di realizzazione dell'abuso sia a quella di presentazione dell'istanza ex art. 36 del D.P.R. n. 380 del 2001”* (Cons. St., sez. VI, 21.11.2022, n. 10200).

In maniera coerente, la giurisprudenza nega l'ammissibilità di sanatorie parziali o condizionate alla realizzazione di lavori che consentano di rendere il manufatto conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della

31.8.2018, n. 5124, secondo cui *“Il rilascio dell'accertamento di conformità urbanistica, richiedendo solo la verifica delle possibili ragioni di contrasto con la relativa disciplina, non implica l'espletamento di apprezzamenti di natura discrezionale che possano giovare del contributo partecipativo dell'interessato”*.

²¹ Così Cons. St., sez. VI, 25.5.2022, n. 4169

domanda o al momento della decisione, risolvendosi ciò nel contraddire *“innanzitutto sul piano logico, la rigida direttiva normativa poiché la previsione di condizioni o prescrizioni smentisce qualsiasi asserzione circa la doppia conformità dell'opera, dimostrando che tale conformità non sussiste se non attraverso l'esecuzione di modifiche ulteriori e postume (rispetto alla stessa presentazione della domanda di accertamento in sanatoria)”* (così Cons. St., sez. VI, 13.1.2021, n. 423).

Tuttavia, il quadro così delineato non ha sempre presentato il medesimo grado di chiarezza.

Innanzitutto, vi è da evidenziare come, nel panorama anteriore all'entrata in vigore dell'art. 13 l. n. 47/1985, il rilascio di licenze o concessioni edilizie *ex post* era ritenuto ammissibile in quanto espressione del generale potere di sanatoria della p.a. e manifestazione dei principi di conservazione dei valori giuridici e di economicità sostanziale dell'azione amministrativa.

In tal senso, significativa è la pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 5 del 17.5.1974, secondo cui *“sarebbe aberrante, sotto il profilo del pubblico interesse, che l'amministrazione disponga la demolizione di un edificio che essa può, in quel momento, autorizzare”*.

Sicché appariva del tutto legittimo, in quel quadro, rilasciare la concessione in sanatoria sulla scorta della conformità dell'intervento edilizio agli strumenti urbanistici vigenti al momento della presentazione della domanda.

Il contesto così descritto è mutato per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 13 l. n. 47/1985 che espressamente richiedeva la verifica del requisito della c.d. *“doppia conformità”*, ossia dell'aderenza dell'intervento abusivo tanto alla disciplina urbanistico-edilizia vigente al momento della presentazione della domanda quanto a quella in vigore al momento della realizzazione dell'abuso.

E' emerso, così, in giurisprudenza un lacerante contrasto tra due contrapposti indirizzi ermeneutici.

Secondo un primo orientamento, per dir così *“più mite”*, sarebbe risultato illogico, oltre che apertamente in contrasto con il principio di economicità, negare la concessione in sanatoria in presenza di opere conformi agli strumenti

urbanistici vigenti al momento della richiesta ma in contrasto alla disciplina vigente al momento della commissione dell'abuso²².

E' questa l'impostazione incline a ritenere ammissibile la c.d. "sanatoria giurisprudenziale" delle opere abusive.

Di contro, sin nell'immediatezza dell'entrata in vigore dell'art. 13 l. n. 47/1985, si è manifestato un indirizzo più rigoroso, mosso da un presupposto di carattere interpretativo incline a scorgere, nella norma in questione, una disciplina innovativa e sostanzialmente esaustiva delle ipotesi di sanatoria, si dà non lasciare più alcun margine alla sopravvivenza della c.d. "sanatoria giurisprudenziale"²³.

Considerazione, questa, alla quale non erano estranee anche preoccupazioni dettate da un possibile uso deviato dell'istituto in questione e, in particolare, dalla necessità di evitare modifiche strumentali alla pianificazione urbanistica dirette esclusivamente alla regolarizzazione di abusi pregressi²⁴.

Si perveniva, così, all'affermazione secondo cui *"per la sanatoria dell'opera abusiva non è sufficiente la compatibilità con gli strumenti urbanistici approvati o adottati al tempo della realizzazione, ma occorre la compatibilità anche con la pianificazione esistente nel momento in cui la sanatoria viene richiesta. In altre parole, chi ha costruito senza concessione, ma in conformità allo strumento urbanistico vigente, non ha un'aspettativa alla sanatoria incondizionata e illimitata nel tempo, perché detta aspettativa può venire in ogni momento travolta e posta nel nulla da una sopravvenuta diversa pianificazione"* (così Cons. St., A.P., 8.1.1986, n. 1).

²² Tra le tante, e più recenti, pronunce espressive di quest'orientamento, si veda Cons. St., sez. V, 13.2.1995, n. 238, secondo la quale *"la concessione in sanatoria di opere edilizie, che più propriamente è un'autorizzazione postuma, è istituto dedotto, dalla prassi amministrativa e dalla giurisprudenza, dai principi generali attinenti al buon andamento ed alla economicità dell'azione amministrativa e consiste nell'obbligo di rilasciare la concessione quando sia regolarmente richiesta e conforme alle norme urbanistiche vigenti al momento del rilascio, anche se l'opera alla quale si riferisce sia già stata realizzata abusivamente"*.

²³ In questi termini si esprimeva TAR Lombardia – Milano, sez. II, 2.5.1985, n. 193.

²⁴ In tal senso si esprimeva Cons. St., sez. IV, 9.5.2018, n. 2771, la quale non faceva mistero di scorgere nell'istituto della "doppia conformità" anche una funzione *"dissuasiva dall'intenzione di commettere un abuso perché in tal modo chi costruisce senza tutela sa che deve disporre la demolizione dell'abuso pur se sopraggiunga una modifica favorevole dello strumento urbanistico"*.

In sostanza, le due impostazioni contrapposte si basavano sulla valorizzazione di due principi di rango costituzionale: il buon andamento dell'azione amministrativa da un lato [in virtù del quale sarebbe apparso illogico ordinare la demolizione di ciò che sarebbe autorizzato in base alla disciplina vigente]; l'ininterrotto rispetto del principio di legalità dall'altro.

Ancora una volta, è stata la giurisprudenza costituzionale a conferire certezza al tema controverso, chiarendo una volta e per tutte che l'art. 36 abbraccia ed assorbe in sé tutte le fattispecie di regolarizzazione postuma degli interventi edilizi, non residuando spazio alcuno per la "sanatoria giurisprudenziale".

Nel più recente arresto giurisprudenziale sul tema (Corte Cost. n. 77/2021), la Consulta ha chiarito che il principio della "doppia conformità" dell'intervento edilizio alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della presentazione della domanda che al momento della commissione dell'abuso è un principio fondamentale della materia "governo del territorio" e, in quanto tale, non scalfibile dalle norme regionali in quanto *"finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità"*.

Ancor prima, in occasione di altro pronunciamento sul tema (sentenza del 29.5.2013, n. 101), la Corte Costituzionale ebbe modo, facendo riferimento al diritto vivente prevalente presso la giurisprudenza amministrativa, di affermare che il rilascio del permesso di costruire in sanatoria – in ciò distinguendosi da un vero e proprio condono – è stato deliberatamente circoscritto dal legislatore *"ai soli abusi «formali», ossia dovuti alla carenza del titolo abilitativo, rendendo così palese la ratio ispiratrice della previsione della sanatoria in esame, «anche di natura preventiva e deterrente», finalizzata a frenare l'abusivismo edilizio, in modo da escludere letture «sostanzialiste» della norma che consentano la possibilità di regolarizzare opere in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione, ma con essa conformi solo al momento della presentazione dell'istanza per l'accertamento di conformità²⁵".*

²⁵ In termini assolutamente analoghi, vedasi anche Corte Cost., n. 232/2017.

In definitiva, quindi, *“il bilanciamento operato dalla Corte, tra il buon andamento dell'azione amministrativa e il rispetto del principio di legalità, predilige quest'ultimo aspetto, da declinare nell'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità²⁶”*.

Conclusivamente, si può affermare che non sussistano più dubbi in ordine all'impossibilità di concedere sanatorie ad abusi che non presentino un carattere esclusivamente formale e non siano assistite da un'ininterrotta conformità alla disciplina urbanistico-edilizia, posizione efficacemente compendiata dalla massima che segue: *“In materia urbanistico-edilizia, l'art. 36 del D.P.R. n. 380 del 2001, nel disciplinare l'accertamento di conformità, richiede che gli interventi abusivi siano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia sia al tempo della realizzazione dell'opera, sia al momento della presentazione della istanza di sanatoria. Tale approdo, che richiede la verifica della "doppia conformità", deve considerarsi principio fondamentale nella materia del governo del territorio, in quanto adempimento finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità”* (così Cons. St., sez. VII, 13.12.2022, n. 10908)²⁷.

²⁶ Così BRIGANTE V., *“Accertamenti di conformità: tracce di una controversa evoluzione”* in *“Rivista giuridica dell'edilizia”*, n. 3/2018, pp. 173 e ss.

²⁷ Manifesta nutriti dubbi, invece, specie in ordine ad uno “snaturamento” della funzione sanzionatoria prevista dallo stesso testo unico edilizia GRAZIOSI B., *“Attualità della questione dei titoli edilizi postumi. Nuove ragioni e vecchi argomenti (ancora a proposito della c.d. sanatoria giurisprudenziale)”*, in *“Rivista giuridica dell'edilizia”*, n. 1/2020, pp. 53 e ss., nel quale si legge *“la domanda che deve essere posta in termini univoci riguarda quale è l'interesse pubblico fondamentale, quello codificato complessivamente dalla normativa urbanistica in tema di autorizzazioni e di correlative sanzioni: se è quello di garantire il rispetto della necessaria preventività del titolo edilizio sulla trasformazione del territorio, vale a dire la regola procedimentale, che dà luogo ad un il lecito formale, ovvero quello di ricondurre la situazione di fatto creata illegittimamente all'ordine urbanistico, che è il precetto sostanziale contenuto nella disciplina di piano. Pagina 14 di 28 Non pare possa sfuggire che se si opta per la prima tesi, la sanzione restitutoria in caso di abuso solo formale risulta indubbiamente essere una misura essenzialmente afflittiva. Ciò che viene ripristinato è infatti la necessaria previetà del procedimento autorizzatorio, non l'ordine pianificatorio violato che è ignorato, da cui si deve prescindere a priori. La “tutela reale” (demolizione) diviene così un mero presupposto procedimentale per poter dare attuazione alla pianificazione, condizione di procedibilità del procedimento autorizzatorio successivo. Non ha alcun fine urbanistico-edilizio*

quoad rem, ma presidia, in termini e con fini punitivi, un interesse pubblico esterno all'ordine urbanistico oggettivo. La deterrenza".