

La Corte costituzionale censura la legge della Regione Lazio n. 15 del 2008 (in materia di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia) nella parte in cui, nella quantificazione dell'oblazione prevista per l'accertamento di conformità (in cui, ricorrendo la c.d. doppia conforme, vi è un vizio solo formale del titolo edilizio), ne equipara irragionevolmente l'importo a quello previsto per la sanatoria che consegue all'annullamento del permesso di costruire (in cui vi è, invece, un vizio sostanziale), al contempo precisando la differenza che intercorre fra l'oblazione di cui all'art. 36 del testo unico sull'edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) e quella prevista dall'art. 162 c.p.

Corte costituzionale, sentenza 9 gennaio 2019, n. 2 – Pres. Lattanzi, Red. Barbera

Edilizia – Abusi – Legge regionale – Importo dell'oblazione per accertamento di conformità – Equiparazione all'importo della sanzione per titolo edilizio annullato – Irragionevolezza – Illegittimità costituzionale

E' incostituzionale l'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), nella parte in cui, nel disciplinare il rilascio della sanatoria edilizia, previo accertamento di conformità, per interventi edilizi realizzati in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità dallo stesso o con variazioni essenziali, subordina l'operatività del meccanismo – una volta verificata la sussistenza della cosiddetta “doppia conformità” dell'opera realizzata – al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo (pari al valore di mercato dell'intervento eseguito, determinato con riferimento alla data di applicazione dell'oblazione) che irragionevolmente coincide con quello della sanzione pecuniaria prevista per la diversa ipotesi, disciplinata dall'art. 20, del titolo abilitativo annullato d'ufficio o in via giurisdizionale. (1)

(1) I. – Con la decisione in rassegna, la Corte costituzionale dichiara illegittima la legge regionale del Lazio in materia di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia (n. 15 del 2008) nella parte in cui, all'art. 22, comma 2, lett. a), quantifica l'importo dell'oblazione dovuta dal proprietario di un'opera edilizia abusiva, ovvero dal responsabile dell'abuso, per il rilascio del permesso di costruire in sanatoria (accertamento di conformità), all'esito della verifica positiva sulla c.d. “doppia conformità” (quando, cioè, “gli interventi risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento dell'esecuzione degli stessi sia al momento della richiesta”: così l'art. 22, comma 1, della legge regionale cit.).

La questione era stata sollevata dal T.a.r. per il Lazio, sezione staccata di Latina, con ordinanza 18 dicembre 2017, n. 630, nell'ambito di un contenzioso dal rimettente definito “del tutto peculiare”, in quanto concernente un immobile abusivo la cui edificazione era “avvenuta in base a un permesso di costruire falsificato da un tecnico alla quale la ricorrente si era in buona fede affidata per la gestione della ‘pratica’”. La proprietaria dell'opera aveva domandato

la sanatoria edilizia, sussistendo, nella specie, il requisito della c.d. doppia conformità, ma il Comune l'aveva negata a causa del mancato pagamento dell'oblazione. La proprietaria si era infatti rifiutata di pagarla, sostenendo che la norma che la prevede (come detto, si tratta dell'art. 22 della legge regionale n. 15 del 2008 che, al comma 2, lett. a), la quantifica in *"un importo pari al valore di mercato dell'intervento eseguito, determinato con riferimento alla data di applicazione dell'oblazione"*) non fosse nella specie applicabile per mancanza dell'elemento soggettivo (essendo ella del tutto estranea, ed anzi vittima, dell'abuso commesso da altri), ovvero, in subordine, che tale disposizione non fosse stata correttamente applicata dall'amministrazione.

Dubitando della legittimità costituzionale in punto di determinazione della misura dell'oblazione, il T.a.r. aveva sollevato la questione dinnanzi alla Consulta, ritenendo, anzitutto, sussistente il requisito della rilevanza proprio perché la norma regionale sull'oblazione (anche se non specificamente contestata, dalla ricorrente, quanto alla determinazione dell'importo) era chiamata in causa dai motivi dedotti, risultando pertanto soddisfatta la condizione che *"il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale"*, come richiesto dall'articolo 23, comma 1, lettera b), della legge n. 87 del 1953.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il T.a.r. aveva sollevato anzitutto il profilo della conformità della norma regionale alle disposizioni costituzionali che riservano in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa in materia penale (artt. 25 e 117, comma 2, lettera l), Cost.), incidendo essa su un istituto – quello dell'accertamento di conformità – che costituisce, in base all'art. 45, comma 3, del testo unico sull'edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001), una causa di estinzione dei reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti: secondo il giudice *a quo* la norma regionale, nell'innalzare l'importo dell'oblazione, avrebbe con ciò modificato, restringendone l'ambito, proprio la causa di estinzione prevista dalla legge statale.

In secondo luogo, venivano sollevati dubbi sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza e di ragionevolezza, laddove la norma regionale ha innalzato l'ammontare dell'oblazione dovuta al parametro dalla stessa legge regionale utilizzato per la diversa ipotesi della sanatoria del titolo edilizio annullato in sede di autotutela amministrativa o in sede giurisdizionale (art. 20, comma 1, della legge regionale: *"In caso di permesso di costruire annullato d'ufficio, ai sensi dell'articolo 21-nonies della l. 241/1990, o in via giurisdizionale, il dirigente o il responsabile della struttura comunale competente, qualora non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione di vizi delle procedure amministrative o il ripristino dello stato dei luoghi, applica la sanzione pecuniaria pari al valore di mercato dell'immobile o all'incremento del valore di mercato dello stesso conseguente all'esecuzione delle opere"*), così illegittimamente parificando la sanatoria di un abuso solo formalmente illegittimo (che ha la c.d. doppia conforme) alla sanatoria di un abuso sostanzialmente illegittimo (cioè non conforme alle

norme urbanistiche ed edilizie, e perciò annullato dalla stessa p.a. o dal giudice). *“Il che significa – ha concluso il T.a.r. – che (al di là della diversa qualificazione di quanto occorre pagare dato che in un caso si parla di oblazione e nell’altro di sanzione pecuniaria) la sanatoria di un intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia sia al momento dell’edificazione che a quello del rilascio del titolo ha lo stesso costo della sanatoria di un intervento non conforme alla normativa urbanistico-edilizia”*.

II. – La Corte costituzionale accoglie il secondo dei due profili sollevati dal T.a.r. rimettente, giudicando invece non fondato il dubbio incentrato sulla possibile violazione della riserva statale in materia penale. Questi, in sintesi, gli snodi della motivazione:

- a) quanto, anzitutto, alla riserva di legge statale di cui all’art. 25, comma 2, Cost., la Consulta ribadisce che quella riserva, pur estendendosi a tutte le vicende modificative ed estintive della punibilità – con conseguente illegittimità degli interventi normativi delle Regioni sulle cause di estinzione del reato (sono qui richiamate: sentenza n. 183 del 2006, in *Foro it.*, 2007, I, 1680, con nota di R. FUZIO, ed in *Dir. e giustizia*, 2006, 24, 88, con nota di NATALINI; sentenza n. 70 del 2005, in *Foro it.*, 2005, I, 973, ed in *Urb. e app.*, 2005, 658, con nota di BASSANI; sentenza n. 196 del 2004, in *Foro it.*, 2005, I, 327, nonché in *Riv. giur. urbanistica*, 2005, 38, con nota di CALEGARI, in *Giust. amm.*, 2004, 778, con nota di MORBIDELLI, in *Le Regioni*, 2004, 1355, con note di SORACE e di TORRICELLI, in *Riv. not.*, 2004, 1487, con nota di CASU, in *Giur. cost.*, 2004, 1930, con note di CHIEPPA, PINELLI e STELLA RICHTER, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2004, 1219, con nota di MAIELLO, in *Rass. avv. Stato*, 2004, 576, con nota di FIENGO, ed in *Giur. it.*, 2005, 2024, con nota di ANGELINI) – non esclude che le Regioni possano concorrere *“a precisare secundum legem i presupposti applicativi di norme penali, come può verificarsi nei casi in cui la legge statale ‘subordin[a] effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali”* (così le sentenze n. 46 del 2014, in *Giur. cost.*, 2014, 1134, e n. 63 del 2012, in *Foro it.*, 2012, I, 1309), situazione che, per l’appunto, ricorre nella specie;
- b) il meccanismo di estinzione dei reati contravvenzionali edilizi mediante pagamento di un’oblazione, delineato dagli artt. 36, comma 2, e 45, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, è solo in apparenza riconducibile al modello di cui agli artt. 162 e 162-bis c.p., che consentono al contravventore di estinguere il reato mediante il pagamento di una somma di denaro prima del dibattimento o dell’emissione del decreto penale di condanna: ciò che rileva, nell’ambito edilizio, non è la posizione del singolo, il quale con un’offerta a carattere volontario definisce il procedimento penale ottenendo il beneficio della

rimozione sostanziale dell'illecito, bensì *“la mancanza d'un disvalore oggettivo”* del fatto preso in considerazione dall'art. 36 cit. (cfr. sentenza n. 370 del 1988, in *Foro it.*, 1989, I, 2424, con nota di G. GIORGIO, in *Corriere giur.*, 1988, 594, con nota di CICALA, ed in *Riv. amm.*, 1988, 574, con nota di TARDIVO), il cui schema è ricalcato dalla disposizione regionale in esame;

- c) la giurisprudenza di legittimità (si richiama qui Cass. pen., sez. III, sentenza 12 aprile 2005, n. 26123, *Colturri*, in *Cass. pen.*, 2006, 2933) ha affermato che il meccanismo di estinzione fissato dagli artt. 36 e 45 del testo unico sull'edilizia non si fonda su un effetto estintivo proprio connesso al pagamento di una somma a titolo di oblazione, *“bensì sul fatto diverso integrato dall'effettivo rilascio del titolo abilitativo sanante, previa verifica sostanziale della conformità delle opere abusive alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia nel momento della realizzazione, sia in quello della richiesta”*, con un uso, quindi, improprio dell'inciso *“a titolo di oblazione”* per qualificare il prescritto pagamento del contributo di costruzione in misura doppia: diversamente, nell'ambito del codice penale, *“l'oblazione è un istituto che determina in via immediata e diretta l'effetto estintivo del reato, che qui invece non si produce”*;
- d) del resto, aggiunge la Corte, *“rilevanti e numerose sono le differenze fra l'oblazione di cui all'art. 36 TUE e l'istituto previsto dal codice penale”*:
- d1) l'art. 162 c.p., pur limitato alle sole contravvenzioni sanzionate con la pena dell'ammenda, *“non pone alcun limite al potere del contravventore di estinguere il reato attraverso il pagamento dell'oblazione”*, mentre il ricorso all'oblazione in materia edilizia e urbanistica *“è esperibile solo in presenza del requisito della ‘doppia conformità’”*;
- d2) l'art. 162-bis c.p., d'altro canto, sancisce soglie per il pagamento differenti da quelle previste dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, prevedendo *“una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa, oltre le spese del procedimento”*;
- d3) infine – aspetto ancor più rilevante – il pagamento dell'oblazione nelle contravvenzioni viene richiesto a ciascun responsabile, mentre quello di cui all'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 può essere richiesto una sola volta e l'effetto estintivo opera oggettivamente nei confronti di tutti gli autori del reato;
- d4) in definitiva, precisa la Corte, l'oblazione prevista dall'art. 36 del t.u. edilizia appare meglio qualificabile *“come un adempimento del procedimento amministrativo, estraneo allo schema penalistico, che assolve ad una funzione in parte ripristinatoria (laddove consente all'amministrazione di ottenere ora per allora l'importo corrispondente agli oneri concessori) ed in parte sanzionatoria*

(laddove si compone anche di una somma ulteriore rispetto a quanto originariamente dovuto)”, con un effetto estintivo del reato che risulta essere “determinato da un atto amministrativo, il permesso in sanatoria”: pertanto, la scelta del legislatore regionale di quantificare autonomamente la misura dell’oblazione (contestata dal giudice a quo) “interviene su un elemento che concorre a formare il procedimento destinato a sfociare in quell’atto, ma non altera il meccanismo estintivo del reato, che si fonda sulla verifica della ‘doppia conformità’ dell’intervento”;

e) la questione posta dal giudice a quo, quindi, secondo la Corte, va più correttamente impostata non nei binari di una possibile alterazione del meccanismo estintivo del reato (da parte del legislatore regionale), quanto piuttosto, più a monte, nell’ottica di stabilire se la legge regionale possa, o meno intervenire con una propria disciplina in materia; e, sul punto, la Corte così conclude:

e1) la scelta del legislatore regionale, censurata dal rimettente, *“appare espressiva della funzione di ‘governo del territorio’ tipica della disciplina urbanistica ed edilizia, rimessa alla potestà legislativa delle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato (art. 117, terzo comma, Cost.), ed in particolare di quelli ‘desumibili’ dal TUE, come sancito dall’art. 1 dello stesso”;*

e2) costituisce, del resto, principio fondamentale nella materia del governo del territorio la verifica della *“doppia conformità”, 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 la sentenza n. 232 del 2017, in *Giur. cost.*, 2017, 2340, con nota di F. SAITTA, *Permesso di costruire in sanatoria: la «doppia conformità» come principio fondamentale*; nello stesso senso, anche sentenze n. 107 del 2017, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 570, e n. 101 del 2013, in *Foro it.*, 2014, I, 2298, ed in *Riv. giur. edilizia*, 2013, I, 525, con nota di B. GRAZIOSI, *La sanatoria giurisprudenziale. Note critiche sul dogma della “doppia conformità” secondo la Corte costituzionale*);

e3) in tale quadro, costituisce parimenti espressione di un principio fondamentale, rimesso alla legge statale, *“la previsione del pagamento di una somma, ma non necessariamente la relativa misura, che può essere autonomamente determinata dal legislatore regionale”;*

- f) quanto, invece, alla censura di irragionevolezza nella quantificazione dell'importo dell'oblazione, la Corte sposa in pieno il ragionamento del giudice *a quo*, osservando che:
- f1) è corretta l'invocazione, quale *tertium comparationis*, dell'art. 20 della stessa legge regionale del Lazio (norma che, come detto, prevede la sanzione per gli interventi edilizi eseguiti in base a titolo abilitativo successivamente annullato, individuandone l'importo nel valore venale dell'opera, con successivo rilascio del permesso in sanatoria): ed infatti – precisa la Corte – pur se nella diversa ipotesi dell'accertamento di conformità, il pagamento dell'oblazione assolve comunque alla medesima finalità sanzionatoria;
 - f2) ed allora, l'identità di conseguenze, sul piano dei costi, a carico di chi si sia reso responsabile dell'una o dell'altra forma di abuso, comporta un'evidente irragionevolezza di trattamento perché, mentre nel caso di cui all'art. 20 della legge regionale *“l'annullamento del titolo è indicativo dell'illegittimità sostanziale dell'intervento edilizio, rispetto al quale si renderebbe necessario il ricorso all'ordinario iter repressivo con la demolizione del manufatto, cui l'amministrazione decide invece di soprassedere per ragioni di materiale impossibilità”*, nel caso invece di cui all'art. 22 *“è sufficiente disporre la regolarizzazione dell'aspetto formale dell'intervento realizzato, una volta accertato che lo stesso è comunque pienamente conforme alla normativa urbanistico-edilizia vigente ed a quella pregressa”*;
 - f3) in sostanza, quindi, la censurata norma regionale ha previsto *“identiche conseguenze per condotte omogenee, ma caratterizzate da un minor disvalore dell'una rispetto all'altra”*, in difformità, peraltro, dalla legge statale che, agli artt. 36 e 38 del d.P.R. n. 380 del 2001, prevede costi differenziati per le due forme di sanatoria dell'abuso, ossia *“in termini che non si giustificano se non in ragione dell'evidente minor disvalore della condotta di chi abbia realizzato un intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia”*.

III. – Per completezza, si osserva quanto segue:

- g) sul rapporto tra legge regionale e competenza legislativa statale nel diritto penale, in materia edilizia, si tenga presente che:
- g1) la materia dell'urbanistica e dell'edilizia, come è noto, non è espressamente menzionata nell'elenco delle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost., ai fini del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni; la Corte costituzionale ha, comunque, precisato, sin dalle prime decisioni successive alla riforma costituzionale del 2001, che *“la materia*

dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola urbanistica non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia ricompresa nell'elenco del 3° comma: essa fa parte del governo del territorio", nozione, quest'ultima (di cui all'art. 117, comma 3, Cost.), "che comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività", con conseguente potestà legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario, vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (così, Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307, in *Foro it.*, 2004, I, 1365, con nota di M. MIGLIORANZA, *Inquinamento elettromagnetico e limiti alle competenze regionali: standard di protezione nazionali e legalità sostanziale*, nonché in *Urbanistica e appalti*, 2004, 295 con nota di MANFREDI, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2003, 2791, con nota di DE LEONARDIS, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, 257, con note di CERUTI e MAZZOLA, in *Rass. giur. energia elettrica*, 2003, 523, con nota di ORO NOBILI, in *Resp. civ.*, 2004, 441, con nota di ROLANDO, ed in *Le Regioni*, 2004, 603, con nota di CAMERLENGO; nello stesso senso, cfr. anche Corte cost. 28 giugno 2004, n. 196, cit.);

- g2) ne consegue, come più volte affermato dalla giurisprudenza di legittimità, che le Regioni devono comunque tenere conto delle disposizioni di principio poste dalla legge statale (cfr. Cass. 5 novembre 2008, *Pollone*, *Foro it.*, *Rep.* 2009, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 376) e che le disposizioni introdotte da leggi regionali devono rispettare i principi generali stabiliti dalla legislazione nazionale e, conseguentemente, in caso di dubbi ermeneutici, devono essere interpretate in modo da non collidere con i detti principi (cfr. Cass. 15 giugno 2006, *Moltisanti*, *id.*, *Rep.* 2006, voce cit., n. 157; 9 dicembre 2004, *Garufi*, *id.*, *Rep.* 2005, voce cit., n. 406);
- g3) in tale contesto cfr., più di recente, Cass. pen., sez. III, 9 aprile 2013, n. 16182, *Crisafuli* (in *Foro it.*, 2013, II, 642, con nota di E. MOLINARO), la quale, dovendo decidere se la materia dell'edilizia antisismica possa essere assimilata a quella urbanistica (al fine di estendere anche ad essa l'eccezionale regime in vigore nella Regione siciliana, in cui l'art. 14, lett. f), dello Statuto speciale, approvato con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, prevede che il legislatore regionale abbia competenza esclusiva in materia "urbanistica", nel solco, peraltro, di quanto consentito dall'art. 2, comma 2, del testo unico sull'edilizia), ha dato al quesito risposta negativa,

precisando che l'art. 117, comma 3, Cost., nel menzionare il "governo del territorio", fa riferimento esclusivo alla materia urbanistica, mentre la normativa antisismica e quella sulle costruzioni in cemento armato attengono a materie diverse, quale la sicurezza statica degli edifici (che come tale deve ritenersi appartenere, ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost., alla competenza esclusiva dello Stato);

- g4) sulla legislazione statale antisismica, peraltro, la Corte costituzionale ha affermato (con riguardo, in particolare, alla norma di cui all'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, sul controllo delle costruzioni a rischio sismico), che *"l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principî fondamentali"* (cfr. Corte cost., sentenza 5 maggio 2006, n. 182, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, I, 476);
- g5) in dottrina, sulla problematica del rapporto tra legge regionale e materia penale, con specifico riguardo all'ambito dell'edilizia, cfr. S. AMOROSINO, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2015, III ed., 32 ss. (il quale non manca di notare, in generale, la *"contraddittorietà intrinseca di un testo normativo [il t.u. edilizia, n.d.r.] che, mentre afferma di contenere i principi fondamentali e generali della materia edilizia — cui devono attenersi le regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente — reca in realtà una disciplina compiuta della materia stessa"*); con particolare riferimento ai limiti che incontra il potere legislativo regionale in materia di reati edilizi, cfr. V. POLI, *ibidem*, 983 ss.; in particolare, con riguardo alla norma di cui all'art. 10, comma 3, del testo unico (secondo cui *"Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44"*), cfr. V. POLI, *Legge regionale e reati urbanistici*, in *I reati urbanistici nel testo unico dell'edilizia*, Roma, 2007, 167 ss.;
- h) sull'istituto dell'accertamento di conformità – previsto, per la prima volta, dall'art. 13 della legge n. 47 del 1985 e, successivamente, recepito dalla più recente e completa regolazione prevista dal t.u. approvato con d.P.R. n. 380 del

2001 (all'art. 36) – cfr., da ultimo, pur sempre in chiave di rapporti tra legislazione regionale di dettaglio e legislazione statale di principio:

- h1) Corte cost., sentenza 29 maggio 2013, n. 101, cit. (menzionata anche nella decisione qui in rassegna), che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, nella parte in cui prevedeva la possibilità di ottenere, in quella Regione, l'accertamento di conformità in sanatoria con modalità difformi da quelle previste dalla legge statale, ha avuto occasione di affermare che il principio della c.d. doppia conformità *“risulta 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”* e, nel richiamare gli approdi della giurisprudenza amministrativa, ha affermato che la sanatoria edilizia che ne deriva *“— in ciò distinguendosi da un vero e proprio condono — è stata deliberatamente circoscritta 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 conformità”* (la Corte cita qui Cons. Stato, sezione IV, sentenza 21 dicembre 2012, n. 6657, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2012, 3235, solo massima);
- h2) Corte cost., sentenza 11 maggio 2017, n. 107, cit. (anch'essa menzionata anche nella decisione qui in rassegna), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, della legge della Regione Campania n. 19 del 2009, come sostituito dall'art. 8, comma 1, lett. l), della successiva legge regionale n. 6 del 2016, là dove, ai fini della concessione di permessi in sanatoria, richiama la conformità dell'opera *“alla stessa legge”* (ossia alle disposizioni della legge regionale n. 19 del 2009), in luogo della prescrizione, dettata dall'art. 36 del t.u. edilizia, secondo la quale l'opera deve essere conforme *«alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente [...] sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda»*; la mancata espressa precisazione, che deve comunque farsi riferimento alla disciplina *«vigente»* alla data di realizzazione dell'intervento è stata giudicata, dalla Corte, potenzialmente in grado di indurre l'interprete a ritenere che siano

sanabili opere conformi alla disciplina regionale nella sua attuale formulazione e non a quella vigente all'epoca della loro esecuzione: di qui la declaratoria di illegittimità costituzionale;

- h3) da ultimo, circa la sfera di applicabilità dell'istituto dell'accertamento di conformità, si segnala Cons. Stato, sezione IV, sentenza 22 agosto 2018, n. 5007, secondo cui l'art. 36 cit. non è suscettibile di applicazione in caso di opere realizzate in violazione di un vincolo paesaggistico, in quanto tale norma disciplina una *“modalità di regolarizzazione formale dell'abuso (mediante rilascio di permesso di costruire 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) [che] è espressamente limitata alle sole violazioni della disciplina urbanistica ed edilizia”* (cfr. anche, in precedenza, Cons. Stato, sezione II, parere del 31 ottobre 2012, n. 4562);
- h4) in dottrina, sull'art. 36 del t.u. edilizia, cfr., in generale, F. SAITTA, in *Testo unico dell'edilizia*, cit., 861 ss., spec. 870 ss., dove, tra l'altro, si ricostruisce la nascita – all'indomani dell'introduzione, ad opera della legge n. 47 del 1985, dell'istituto dell'accertamento di conformità – della c.d. sanatoria giurisprudenziale, volta a riconoscere la sanatoria delle opere abusivi purché conformi, semplicemente, agli strumenti urbanistici vigenti al momento in cui l'amministrazione provvede sulla domanda (con richiamo, in particolare, a Cons. Stato, sezione V, decisione 13 febbraio 1995, n. 238, in *Foro amm.*, 1995, 349, con nota di TERRACCIANO, in *Giust. civ.*, 1995, I, 1981, con nota di BOZZA, ed in *Riv. giur. urbanistica*, 1995, 73, con nota di VINTI);
- i) sulla problematica dell'annullamento di un permesso di costruire viziato, di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 380 del 2001 (a norma del quale, in particolare, *“In caso di annullamento del permesso di costruire, qualora non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'agenzia del territorio, anche sulla base di accordi stipulati tra quest'ultima e l'amministrazione comunale”*, con la precisazione – al comma 2 – che *“L'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'articolo 36”*), e sulle relative conseguenze, cfr. quanto segue:
 - i1) secondo l'Adunanza plenaria, come è noto, *“Ai fini dell'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio in sanatoria, intervenuto ad una distanza temporale*

considerevole dal provvedimento annullato, il mero decorso del tempo, di per sé solo, non consuma il potere di adozione dell'annullamento d'ufficio e, in ogni caso, il termine «ragionevole» per la sua adozione decorre soltanto dal momento della scoperta, da parte dell'amministrazione, dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell'atto di ritiro; l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione risulta attenuato in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati; 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 può dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte» (così Cons. Stato, ad. plen., sentenza 17 ottobre 2017, n. 8, oggetto della News US in data 23 ottobre 2017, cui si rimanda per ogni opportuno approfondimento, nonché in Foro it., 2018, III, 6, con nota di A. TRAVI, ed in Giorn. dir. amm., 2018, 67, con nota di TRIMARCHI);

- i2) ancora in tema di annullamento in autotutela in materia edilizia, cfr., di recente, Cons. Stato, sezione IV, sentenza 18 luglio 2018, n. 4374 (in Foro it., 2018, III, 492, con nota di S. SPUNTARELLI), secondo cui *“In ossequio al principio generale di ordinaria irretroattività della legge, il termine di diciotto mesi per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio, introdotto, nell'art. 21 nonies l. 241/90, dall'art. 6 l. 7 agosto 2015 n. 124, non si applica ai provvedimenti di annullamento d'ufficio adottati prima dell'entrata in vigore di tale legge (28 agosto 2015)”* (fattispecie riguardante l'annullamento, in autotutela, di un titolo edilizio, per riscontrata violazione della distanza minima dal confine);
- i3) in argomento, da ultimo, cfr. anche Cons. Stato, sezione IV, sentenza 7 settembre 2018, n. 5277 (in Diritto & Giustizia, 17 settembre 2018), secondo cui *“L'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio, successivamente valutato come illegittimo, è possibile anche ad una distanza temporale considerevole dal rilascio del titolo medesimo, ma deve essere adeguatamente motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale, tenuto anche conto degli interessi dei privati coinvolti”* (fattispecie relativa all'annullamento d'ufficio di due permessi di costruire, sopraggiunto sette anni dopo il rilascio dei titoli, in cui il Giudice d'appello è pervenuto alla conclusione dell'illegittimità di tale intervento in autotutela, anche perché, nella specie, *“il Comune non ha dedicato alcun passaggio motivazionale alla possibilità, non implausibile, di annullare soltanto parzialmente i titoli edilizi*

- rilasciati al fine di contemperare le contrapposte esigenze recando il minore sacrificio possibile alla posizione giuridica del privato”);*
- i4) in generale, sulla *ratio* dell’art. 38 del d.P.R. n. 380 del 2001, e sul confronto tra questa ed altre previsioni sanzionatorie del testo unico, cfr., da ultimo, Cons. Stato, sezione VI, sentenza 10 maggio 2017, n. 2160 (in *Foro amm.*, 2017, 1067, solo massima), secondo cui *“Il fondamento del regime sanzionatorio più mite riservato dall’art. 38 del d.P.R. n. 380 del 2001 agli interventi edilizi realizzati in presenza di un titolo abilitativo che solo successivamente sia stato dichiarato illegittimo, rispetto al trattamento ordinariamente previsto per le ipotesi di interventi realizzati in originaria assenza del titolo, va rinvenuto nella specifica considerazione dell’affidamento riposto dall’autore dell’intervento sulla presunzione di legittimità e comunque sull’efficacia del titolo assentito. A tal fine, all’amministrazione si impone di verificare se i vizi formali o sostanziali siano emendabili, ovvero se la demolizione sia effettivamente possibile senza recare pregiudizio ad altri beni o opere del tutto regolari. In presenza degli anzidetti presupposti per convalidare l’atto, «[l]’integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all’articolo 36» del testo unico (art. 38, comma 2, del d.P.R. 380 del 2001)”;*
- i5) cfr., altresì, con particolare riferimento ai rapporti tra legislazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio, Cons. di Stato, sezione VI, sentenza 24 aprile 2017, n. 1909 (in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 750), secondo cui *“L’art. 38 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, che contempla un regime particolare per le fattispecie che non si caratterizzano per una abusività ‘originaria’ ma ‘sopravvenuta’ a seguito dell’annullamento del permesso di costruire, per il suo contenuto precettivo, deve essere inteso quale espressione di un principio fondamentale della materia del governo del territorio, non essendo ipotizzabile un’applicazione differenziata in ambito nazionale delle regole che presiedono alla repressione degli abusivi divenuti tali successivamente all’annullamento del permesso di costruire. Pertanto, nel caso di annullamento giurisdizionale del permesso di costruire, il Comune ha l’obbligo di ordinare la demolizione, salva l’ulteriore e specifica valutazione in ordine alla impossibilità materiale della sua esecuzione, anche sulla scorta delle specifiche deduzioni dei destinatari in ordine alla impossibilità materiale del ripristino”;*
- i6) in dottrina, sull’art. 38 cit., cfr. R. LEONARDI – M. OCCHIENA, in *Testo unico dell’edilizia*, cit., 896 ss.; a commento della decisione dell’Adunanza plenaria n. 8 del 2017, cit., cfr. G. MANFREDI, *La plenaria*

sull'annullamento d'ufficio del permesso di costruire: fine dell'interesse pubblico in re ipsa?, in *Urbanistica e appalti*, 2018, 45.