



**News n. 88 del 16 settembre 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

Incostituzionale la deroga al requisito della c.d. "doppia conformità" nella sanatoria *ex art. 36 t.u. edilizia*, disposta dalla legge della Provincia autonoma di Trento.

Corte costituzionale, sentenza 15 luglio 2024, n. 125 – Pres. Barbera; Red. D'Alberti.

Edilizia e urbanistica – Provincia autonoma di Trento – Legge provinciale – Accertamento di conformità – Sanatoria impropria – Doppia conformità – Deroga – Incostituzionalità

È incostituzionale l'art. 135, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 ("Pianificazione urbanistica e governo del territorio") nella parte in cui deroga al requisito della cosiddetta "doppia conformità", in contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, quale è quella contenuta nell'art. 36 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia t.u. edilizia"), che, al comma 1, consente il rilascio della concessione in sanatoria soltanto «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».

I. – Con l'ordinanza del 22 novembre 2023, n. 189 il T.r.g.a., sezione di Trento (in *Riv. giur. edil.*, 2024, I, 63, nonché oggetto della News UM n. 131 del 18 dicembre 2023) aveva sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost. e agli artt. 4 e 8 dello Statuto regionale del Trentino-Alto Adige, la q.l.c. sull'art. 135, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1, là dove prevede che la concessione in sanatoria possa essere rilasciata «quando è regolarmente richiesta e conforme, al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate, anche se l'opera per la quale è richiesta è già stata realizzata abusivamente»; ad avviso del rimettente, la disposizione censurata, consentendo il rilascio della concessione in sanatoria anche in assenza della conformità alle norme urbanistiche vigenti al momento di realizzazione dell'intervento edilizio (cosiddetta "doppia conformità"), violerebbe sia l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della lesione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza, sia gli artt. 4 e 8 statuto reg. Trentino-Alto Adige, nella parte in cui subordinano l'esercizio della potestà legislativa delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di «urbanistica e piani regolatori» al rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», tra cui rientrerebbe il requisito della cosiddetta "doppia conformità" prescritto dall'art. 36 t.u. edilizia; nel merito, le questioni sono state ritenute fondate per violazione degli artt. 4 e 8 dello statuto; la

sentenza della Corte costituzionale ha condiviso la censura di costituzionalità nei termini che seguono.

II. – Questo il percorso motivazionale della sentenza:

- a) la Corte costituzionale ha da tempo ritenuto necessario, ai fini della c.d. “regolarizzazione” delle opere realizzate in assenza o in difformità del titolo edilizio, il rispetto delle prescrizioni urbanistiche “*durante tutto l’arco temporale compreso tra la realizzazione dell’opera e la presentazione dell’istanza*” (Corte cost. 28 gennaio 2022, n. 24, in *Giur. cost.*, 2022, 317; Id. 21 aprile 2021, n.77, in *Giur. cost.*, 2021, 969; Id. 5 aprile 2018, n. 68, in *Giur. cost.*, 2018, 666; Id. 8 novembre 2017, n. 232, in *Giur. cost.*, 2017, 2340, con nota di SAITTA, in particolare quest’ultima pronuncia ha statuito che “È costituzionalmente illegittimo l’art. 14, commi 1 e 3, l. reg. Sicilia 10 agosto 2016, n. 16, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono che «[...] il responsabile dell’abuso, o l’attuale proprietario dell’immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l’intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» (comma 1) e non anche a quella vigente al momento della realizzazione dell’intervento; e nella parte in cui si pone «un meccanismo di silenzio-assenso che discende dal mero decorso del termine di novanta giorni» (comma 3) dalla presentazione dell’istanza al fine del rilascio del permesso in sanatoria”), con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio (così, da ultimo, Corte cost. 12 maggio 2023, n. 93, in *Foro it.*, 2023, I, 2668);
- b) in tale prospettiva, il principio della c.d. “doppia conformità” «*nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale*», vincola pure la potestà legislativa di regioni ad autonomia speciale, a cui sia riconosciuta, a livello statutario, una competenza primaria in materia urbanistica (così Corte cost. 28 gennaio 2022, n. 24 cit. e, nello stesso senso, Corte cost. 8 novembre 2017, n. 232 cit.);
- c) la provincia autonoma di Trento è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, numero 5, statuto reg. Trentino-Alto Adige), la quale deve essere esercitata, ai sensi dell’art. 4 del medesimo statuto, in armonia con «*i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica*» e nel rispetto «*delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica*» (Corte cost. 13 maggio 1993, n. 231, in *Regioni* 1994, 439, con nota di SALVIA);
- d) il citato art. 135 ha sì previsto (al comma 1) una disposizione sull’accertamento di conformità coerente con l’art. 36 t.u. edilizia, ma poi ha introdotto (al comma 7) una disciplina che, diversamente da quanto previsto a livello statale, consente di rilasciare concessioni edilizie in sanatoria per opere conformi solo «*al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate*»; in sostanza, nel territorio provinciale, viene ammessa, in via generalizzata, la possibilità di regolarizzare, sul piano amministrativo, opere che, al momento della loro realizzazione, si ponevano in contrasto con gli strumenti urbanistici al tempo vigenti, dietro pagamento di una sanzione pecuniaria maggiorata del 20%;

- e) una simile disciplina, venendo a derogare al requisito della cosiddetta “doppia conformità”, si pone in frontale contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, quale è quella contenuta appunto nell’art. 36 t.u. edilizia, che, invece, al comma 1, consente il rilascio della concessione 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*»;
- f) una siffatta disposizione mira ad assicurare, sull’intero territorio nazionale, l’uniformità dei requisiti e delle condizioni in base alle quali possono essere ricondotti a legittimità gli abusi edilizi, a tutela dell’effettività della disciplina urbanistica ed edilizia, indipendentemente dalla concreta estensione del fenomeno dell’abusivismo nei singoli contesti territoriali;
- g) pertanto, non può assumere alcun rilievo, ai fini della concreta applicazione del requisito della c.d. “doppia conformità”, il fatto che, nel territorio provinciale, l’abusivismo edilizio sarebbe di dimensioni «contenute» (soprattutto se comparato con altre realtà regionali); né incide sulla questione posta la sopravvenuta vigenza dell’art. 1 del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (“*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica*”), sia perché tale intervento non ha inteso superare il requisito della cosiddetta “doppia conformità”, ma ne ha circoscritto l’ambito di applicazione agli abusi edilizi di maggiore gravità, sia perché il giudice rimettente deduce la violazione di una norma fondamentale della materia, che condiziona la disposizione della legge provinciale in esame, rispetto alla quale il decreto-legge menzionato costituisce una normativa sopravvenuta, sicché esso non si applica alla fattispecie sottoposta all’attenzione del rimettente, che quindi non ne deve fare applicazione;
- h) va ribadito, in ogni caso, che spetta allo Stato – sia in sede di definizione dei principi fondamentali della materia «governo del territorio», sia in sede di adozione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale – il compito di stabilire, a tutela dell’effettività della disciplina urbanistica ed edilizia su tutto il territorio nazionale, i casi in cui il requisito della c.d. “doppia conformità” debba trovare necessaria applicazione, ai fini del rilascio della concessione in sanatoria, nonché i casi in cui possano ammettersi limitazioni alla sua concreta operatività;
- i) ne consegue che, a tale disciplina statale, dovranno conformarsi tanto le regioni a statuto ordinario, quanto le regioni a statuto speciale, nell’esercizio delle rispettive competenze legislative, la qual cosa non avviene in relazione alla disposizione provinciale censurata, che deroga in via generalizzata al requisito della cosiddetta “doppia conformità”, dal ché deriva l’incostituzionalità dell’art. 135, comma 7, della legge prov. Trento n. 1 del 2008 per contrasto con gli artt. 4 e 8 statuto reg. Trentino-Alto Adige; mentre, vanno assorbite le ulteriori q.l.c. in riferimento all’art. 3 Cost.

III. – Per ulteriori approfondimenti:

- j) va *in primis* ricordato che il decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 recante “*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica*” – richiamato nella sentenza – è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (in G.U., serie generale, 27 luglio 2024, n. 175);

k) in particolare, il predetto decreto-legge ha inteso rimodulare l'intera disciplina in materia di accertamento di conformità e di sanatoria (*ex post*) dell'intervento edilizio, distinguendo:

k1) *ipotesi di assenza di titolo o totale difformità (art. 36)*: la disposizione consente di conseguire la legittimazione *ex post* degli interventi edilizi realizzati in formale assenza del permesso di costruire, ovvero in difformità, ma, sostanzialmente, conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione, sia a quello della presentazione della domanda di *accertamento* (cd. doppia conformità), con talune limitazioni; sulla richiesta il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata (silenzio-diniego); la novella preserva immutata la permanenza della cd. doppia conformità; invece, le ipotesi delle "parziali difformità" sono disciplinate *ex novo* nell'introdotta art. 36-bis.

k2) *ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali (art. 36-bis)*: l'istituto di nuovo conio introduce, limitatamente a dette difformità, un temperato superamento dell'istituto della c.d. "doppia conformità"; ne consente, per l'effetto, legittimazione *ex post*, se l'intervento "*risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione*"; la richiesta di legittimazione va presentata allo sportello unico per l'edilizia, entro i termini fissati nell'ordinanza di demolizione, e, comunque, fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative; deve essere corredata da una dichiarazione, resa da professionista abilitato, comprovante i presupposti; la dichiarazione circa i "requisiti edilizi" deve essere resa, con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione dell'intervento; il tecnico incaricato – nei casi in cui sia impossibile reperire la pertinente documentazione – attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione, assumendone responsabilità penale in ipotesi di falsità ovvero mendacio; il responsabile dell'ufficio comunale deve pronunciarsi, con provvedimento motivato, sulla richiesta di permesso in sanatoria entro quarantacinque giorni, decorsi i quali la richiesta si intende accolta per *silentium* (silenzio-assenso); in caso di immobili soggetti a vincolo paesaggistico, i predetti termini sono sospesi fino alla definizione del procedimento di compatibilità paesaggistica, per gli interventi eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica o che risultino incompatibili con il vincolo paesaggistico, apposto in data successiva alla loro realizzazione, il responsabile dell'ufficio richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo un parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati; l'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni; se i pareri non sono resi, negli anzidetti termini, si intende formato il silenzio-assenso e il responsabile dell'ufficio provvede

autonomamente; decorsi i termini, eventuali successive determinazioni del competente ufficio comunale sono inefficaci; il privato può chiedere un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e, pertanto dell'intervenuta formazione, *per silentium*, dei titoli abilitativi; il titolo legittimante può anche essere rilasciato dallo sportello unico edilizia con prescrizioni in ordine "alla realizzazione, da parte del richiedente, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate", v'è pertanto, un superamento temperato della cd. "doppia conformità", in quanto viene superato l'orientamento giurisprudenziale che escludeva ogni possibilità di sanatoria, sul rilievo che la conformità dell'opera dovesse preesistere alla data di richiesta di accertamento, onde l'inaccessibilità alla realizzazione di modifiche (mediante prescrizioni e condizioni), al fine di poter determinare la c.d. conformità *ex post* in rapporto strumentale con l'accertamento.

k3) ipotesi di interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla Scia (art. 37): la realizzazione di interventi edilizi di cui all'art. 22, commi 1 e 2, in assenza della o in difformità dalla Scia, comporta la sanzione pecuniaria pari al triplo dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 1.032 euro; fermo restando quanto previsto dall'art. 23, comma 6, t.u. edilizia, la Scia, spontaneamente presentata, quando l'intervento è ancora in corso di esecuzione, comporta il pagamento, a titolo di sanzione, della somma di 516 euro; la mancata presentazione della Scia non comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 44 t.u. edilizia; resta sempre salvo, ove ricorrano i presupposti in relazione all'intervento realizzato, l'accertamento di conformità di cui all'art. 36-bis Tue;

- l) si noti inoltre come nel novellato art. 36 («Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo, totale difformità o variazioni essenziali») t.u. edilizia, il legislatore ha distinto tra totale e parziale difformità, mantenendo la prima in questa *sedes materiae* e trasferendo la seconda (di minore rilievo), nel terreno del nuovo articolo 36-bis Tue; ad eccezione delle ipotesi delle parziali difformità e ora delle variazioni essenziali, resta confermata la disciplina generale della sanatoria edilizia postuma – e con essa la pluridecennale elaborazione giurisprudenziale che ne è derivata – conseguente alla (imprescindibile) verifica della "doppia conformità" dell'opera: i) sia alla normativa urbanistica ed edilizia vigente all'epoca della sua realizzazione; ii) sia alla normativa urbanistica ed edilizia vigente al momento di presentazione dell'istanza;
- m) invece, nel nuovo art. 36-bis «Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e variazioni essenziali» Tue,
 - m1) allo scopo di superare l'istituto della "doppia conformità" urbanistico-edilizia, rispetto alla casistica degli illeciti edilizi minori, il legislatore ha innestato nell'ordinamento una nuova e semplificata procedura di accertamento di conformità – che peraltro non sembra contrastare con quanto rilevato dalla sentenza della Corte cost. in rassegna, che ammette la possibilità di sanatoria per fattispecie di abusi minori, purché uniformemente a livello nazionale –

applicabile alle ipotesi: *i*) di parziale difformità dal permesso a costruire o dalla Scia alternativa al permesso di cui all'art. 34 t.u. (ipotesi tratte dal precedente testo dell'art. 36 Tue); *ii*) di assenza o difformità dalla Scia ordinaria (ipotesi tratta dal comma 4 dell'art. 37 Tue, che quindi è stato abrogato); *iii*) di variazioni essenziali (ipotesi inserita dalla legge di conversione);

m2) questa particolare diversa tipologia di sanatoria edilizia "minore" non si basa, come per l'art. 36 Tue, sulla verifica della (doppia) conformità della disciplina sia urbanistica che edilizia, ma distingue tra: *i*) la conformità alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda (Pdc o Scia) in sanatoria e; *ii*) la conformità ai «requisiti prescritti» dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'opera da sanare; vi è sì una "doppia" verifica di conformità, ma è distinta nel tempo e diversa nel contenuto, perché rivolta a due epoche differenti e a due discipline normative separate (quella urbanistica *versus* quella edilizia);

m3) in tale ipotesi, cioè, il "disallineamento" delle due richieste conformità dovrebbe agevolare la sanatoria delle parziali difformità e/o delle variazioni essenziali (compiute su immobili, sovente di più risalente costruzione), che non sarebbero sanabili, ai sensi della disciplina più rigorosa tracciata dall'art. 36 Tue; in ultima analisi, con non poche problematiche, sia interpretative, che applicative, il nuovo dettato normativo impone di "separare", ai fini di sananti di cui all'art. 36-bis Tue: *i*) da un lato, la disciplina urbanistica propriamente detta, che dovrebbe abbracciare – ma la questione non è affatto pacifica – anche le disposizioni dei regolamenti edilizi (comunali); *ii*) dall'altro, la disciplina edilizia, propriamente detta, cioè alla normativa tecnica delle costruzioni e alle svariate norme di settore aventi incidenza sull'attività edilizia;

n) quanto all'onere della prova dell'abuso, ai fini art. 36 t.u. edilizia, da ultimo cfr. Cons. Stato, sez. II, 26 gennaio 2024, n. 853, che rammenta come: "*Per giurisprudenza consolidata grava sul richiedente l'onere di provare l'esistenza dei presupposti per il rilascio del provvedimento di sanatoria, tra cui, in primis, la data dell'abuso. Solo il privato può, infatti, fornire, in quanto ordinariamente ne dispone, inconfutabili atti, documenti o altri elementi probatori che siano in grado di radicare la ragionevole certezza dell'epoca di realizzazione dell'abuso, mentre l'amministrazione non può materialmente accertare quale fosse la situazione all'interno del suo territorio (Cons. Stato, sez. VII, 29 settembre 2023, n. 8594 e 24 marzo 2023 n. 3011; sez. VI, 12 ottobre 2020, n.6112; sez. VII, 7 agosto 2023 n. 7628; id. 30 marzo 2023, n. 3304; sez. VI, 18 maggio 2021, n. 3853)*";

o) d'obbligo è il richiamo alla approfondita analisi di L. MARZANO, *Abusi edilizi: tipologie, conseguenze e rimedi* (Rassegna monotematica di giurisprudenza) 10 maggio 2024, in www.giustizia-amministrativa.it, con particolare riferimento ai §§7. (*Accertamento di conformità*) e 8 (*Il rilascio del titolo in sanatoria*);

p) inoltre, per prime annotazioni sul decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 vedi: CHIACCHIO, *La legge di conversione del cd. "decreto salva casa": le novellazioni al Testo unico dell'edilizia - Notazioni di sintesi*, in *LexItalia.it*, n. 8 del 2024; inoltre, cfr. i commenti alle nuove disposizioni di NATALINI in *Guida dir.*, 10 agosto 2024, n. 31, 29 ss.

