

LEGITTIMITA' ED ACCERTAMENTO DI CONFORMITA'

Indice

1 SIGNIFICATO DELLA LEGITTIMITA'

2 CASISTICA

3 PROCEDURE

4 LEGITTIMITA' ED ILLEGITTIMITA'

5 SANATORIE EDILIZIE

6 DOCUMENTI EDILIZI

7 SANZIONI

1. SIGNIFICATO DELLA LEGITTIMITA'

Si intende per conformità urbanistica ed edilizia la corrispondenza tra lo stato di fatto ed il titolo abilitativo (licenza edilizia, concessione edilizia o permesso di costruire, Dia, Scia, Cil, ecc.) con cui é stata autorizzata la costruzione e/o le successive ristrutturazioni e/o ampliamenti di un immobile o lo stato di fatto attuale. Di solito si rende necessaria una verifica in caso di:

- Realizzazione di interventi edilizi; in questo caso lo stato legittimo rappresenta la base di partenza, la quale se non verificata potrebbe inficiare tutti i successivi titoli.
- Passaggio di proprietà; i Notai, essendo stati responsabilizzati su tale campo richiedono sempre una attenta verifica dello stato legittimo.
- richiesta di mutuo; nel caso di richiesta di mutuo o altra operazione finanziaria bancaria nella quale la proprietà viene messa a garanzia dell'operazione é possibile che l'istituto di credito richieda una verifica nella quale debba essere dimostrato lo stato legittimo.

Non é da escludere che nel corso del tempo, soprattutto quando si sono susseguiti interventi di diverso genere si sia giunti a configurare uno stato diverso da quello originario che non possa essere in qualche modo supportato da efficaci titoli edilizi. In tale caso ci si trova in una situazione di irregolarità o, in caso di dolo, di abusivismo che, a seconda del caso potrebbe essere anche soggetta ad azione penale. Ogni edificio che viene costruito oggi ha bisogno di una autorizzazione specifica rilasciata dal Comune, sulla base di un progetto eseguito da un tecnico. Ogni costruzione priva di autorizzazione è da considerarsi abusiva. Nel passato molti realizzavano interventi senza titolo edilizio e come tale rimaneva in quanto non erano previsti controlli nelle fasi successive. Attualmente invece le normative stanno andando nel verso opposto; infatti, in caso di un intervento senza titolo l'abuso rimarrà latente per riapparire nel momento in cui bisognerà eseguire un intervento che richieda una pratica edilizia o nel caso di un passaggio di proprietà. In ambedue i casi vengono adesso effettuate delle verifiche preliminari da tecnici, i quali in caso di difformità devono segnalare lo stato che potrebbe precludere la strada a nuovi titoli edilizi o a atti di vendita. I tecnici chiamati ad effettuare le modifiche devono redigere una relazione sulla legittimità della preesistenza; questi ultimi, infatti, si assumono la responsabilità dello stato di fatto ante operam e, in caso di dichiarazione mendaci oltre alle sanzioni previste

possono causare l'annullamento del titolo edilizio o dell'atto. Il concetto di conformità urbanistica o legittimità della preesistenza è quindi di fondamentale importanza nella storia e nel futuro di un bene immobile; è consigliabile per un Amministratore di Condominio fare delle verifiche di carattere generale sull'immobile (non sulle proprietà private ma almeno sulle parti comuni) quantomeno cominciando a verificare la presenza dei titoli autorizzativi principali.

2. CASISTICA

Facendo una rapida casistica generale le difformità che si possono incontrare possono essere:

- Immobile abusivo: si definisce tale un fabbricato privo di qualsiasi titolo edilizio abilitativo con il quale sia stato realizzato. Alcuni fabbricati abusivi possono essere stati regolarizzati avvalendosi delle leggi di Condono Edilizio (L. 47/85, 724/94 e 293/03), in altri casi quando possibile si possono conseguire altri titoli edilizi in sanatoria. In assenza di tali requisiti l'autorità Comunale può richiedere la rimessa in pristino o dello stato ante operam
- Piccole modifiche: Nel caso ci trovi di fronte ad alcune difformità distributive interne o altri piccoli interventi sull'esterno che comunque non abbiano modificato la destinazione d'uso originariamente assentita. In questi casi, i più comuni, è possibile conseguire un titolo edilizio a sanatoria (CILA o SCIA) che permettono, dietro il pagamento di una multa, il riallineamento planimetrico
- Modifiche esterne e aumento di volumetria: ad esempio chiusura di un balcone con una veranda, apertura di una finestra o porta, cambio di destinazione d'uso; in quest'ultimo caso è possibile sanare con una SCIA o Permesso di Costruire in Sanatoria.

La casistica condominiale generalmente annovera dei piccoli ampliamenti che avvengono sui terrazzi dei piani attici o sui balconi ed in altri casi con volumi pertinenziali (box autorimesse, cantine, lavatoi, ecc.) trasformati in abitativo senza assensi di vicinanti o condòmini e si riduce alla proprietà privata. Su di questi le responsabilità gravitano sul singolo proprietario ma non si esclude che in alcuni casi possano investire tutto il condominio ed indirettamente anche l'Amministratore pro tempore. Non raramente, infatti,

ci si può imbattere in situazioni che anche gli spazi comuni possano essere interessati specialmente per quanto riguarda le finestrate. Durante gli anni del boom edilizio, negli anni 60 dello scorso secolo, spesso e volentieri i costruttori procedevano a delle varianti, anche di piccola entità in corso di costruzione non regolarizzando tali stati e lasciando quindi delle difformità che ad oggi sono diventate delle irregolarità da sanare.

3. PROCEDURE

Cosa bisogna fare per cercare di sapere se un immobile è legittimato o no? La risposta sembra essere a portata di mano: basta verificare la documentazione relativa alla legittimità, a quel punto, in assenza di documentazione sufficiente, la domanda diventa: come cercare la documentazione relativa alla legittimità? La base di partenza è la presumibile epoca di costruzione del manufatto. Un primo punto importante è l'ottobre del 1942: in questa data è stata pubblicata sulla gazzetta ufficiale la prima legge urbanistica che per la prima volta prevedeva delle sanzioni per opere abusive, sia essa nuova costruzione, sia ristrutturazione dell'esistente. Da questo ne consegue che ogni immobile realizzato in data antecedente all'ottobre del 42 sia da considerarsi legittimato de jure in quanto costruito prima che esistesse una qualunque forma di autorizzazione. Va detto però che questa è solo una interpretazione comune della questione: infatti in verità anche prima del 1942 erano presenti leggi che imponevano di richiedere al comune il titolo abilitativo prima di effettuare qualunque costruzione o modifica dell'immobile. A Roma, l'obbligo di richiedere un'autorizzazione edilizia esiste fin da quando esistono i regolamenti edilizi, e cioè a partire dal 1912. Nella Capitale dunque si può seguire questo ragionamento sulla legittimità solo per immobili la cui costruzione si perde nella notte dei tempi o comunque certamente per immobili realizzati prima dell'annessione al Regno della Capitale. Dal 1912 l'obbligo di licenza venne esteso all'intero territorio comunale; nei regolamenti precedenti, a partire dal 1864 circa, l'obbligo c'era comunque, ma era limitato alla porzione più centrale della città, quanto fuori delle mura. Un maggiore valore alla validità dei regolamenti edilizi ante 1942 e post 1911 lo hanno espresso alcune sentenze tra cui Consiglio di Stato n°427/2014. Può essere meno sostenibile la tesi secondo cui anche prima del 1911 i regolamenti avessero forza di legge, ma, ad esempio, TAR Umbria sentenza n°155/2021 invece milita in tal senso, indicando che nella città di Perugia l'obbligo di doversi dotare di una licenza deve essere retrodatato al 1869, anno in cui fu

emanato il primo regolamento edilizio locale che sottoponeva ad obbligo di licenza le opere edilizie. In ogni caso si può riepilogare che solitamente i fabbricati realizzati prima del 1942 siano da considerarsi legittimi anche se a Roma esiste un secondo parametro di verifica costituito dal Nuovo Catasto Edilizio Urbano istituito nel 1939 data in cui venne completamente rinnovato e gli immobili esistenti tutti riaccatastati mediante una procedura duplice: la planimetria veniva redatta da un tecnico privato nominato dal proprietario, veniva quindi depositata presso l'ufficio tecnico erariale, e successivamente un tecnico dell'ufficio eseguiva un sopralluogo per attestare che la planimetria rispondesse al vero. Se l'immobile venne costruito prima del 1942 e si è in possesso della planimetria catastale del 1939, ed in assenza di altri titoli si può basare la legittimità sul catastale d'impianto. La legittimità di un immobile è sancita dai titoli edilizi a partire dal primo progetto edilizio con il quale si è edificato l'edificio ex-novo. Spesso ci si trova nella situazione che nel corso degli anni sono intervenute delle operazioni che ne hanno apportato modificazioni e che sono state eseguite in forza di altri titoli edilizi di cui bisognerebbe ricostruire il contenuto per allineare tutte gli interventi che hanno trasformato il bene.

I documenti relativi possono qualora non in possesso si possono reperire presso gli archivi degli uffici comunali, dove vengono depositati i progetti edilizi, tramite richieste di accesso agli atti agli uffici di relazione con il pubblico (URP). Le ricerche dei progetti edilizi a Roma si possono svolgere presso due distinti archivi. Il primo è l'archivio storico capitolino, con sede in piazza dell'orologio (dietro alla chiesa nuova), il quale conserva i progetti esaminati dalla commissione edilizia fino al 1931; successivamente a tale data, i progetti si trovano presso l'archivio progetti del Dipartimento PAU. L'accesso all'archivio dipartimentale da poco tempo è stato semplificato attraverso la messa a disposizione del portale SIPRE per la ricerca e la prenotazione dei progetti, partendo dal certificato di agibilità se presente. Se non è presente il certificato, occorre recarsi fisicamente presso gli uffici del IX Dipartimento in viale della Civiltà del Lavoro per vedere se si riesce a risalire agli estremi dei protocolli. Il riferimento alla licenza potrebbe trovarsi anche nel rogito notarile. In ogni caso per il Comune di Roma si può fare la seguente classificazione:

Gli edifici ante 1870 sono legittimati solo da catastale 1939 o, in assenza, da foto aeree

Gli edifici tra il 1870 e il 1931 sono conservati presso l'archivio storico Capitolino

Gli edifici post 1931 sono conservati presso l'archivio progetti del Dipartimento PAU

Se non si trova il catastale del 1939 e non si trovano progetti edilizi nè sono presenti condono, l'unico altro modo per certificare l'esistenza di un fabbricato è quella di ricercare delle fotografie storiche presso enti che possono rilasciare la certificazione dell'originalità del documento. In fondo a questo post trovate un elenco di link da cui poter cercare immagini certificabili.

Nel 1985 con la legge 47/85 del 28 febbraio 1985 (*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*) veniva emanata la legge di condono edilizio che prevedeva all'art.31 che: *"Possono, su loro richiesta, conseguire la concessione o la autorizzazione in sanatoria i proprietari di costruzioni e di altre opere che risultino essere state ultimate entro la data del 1° ottobre 1983 ed eseguite:*

a) senza licenza o concessione edilizia o autorizzazione a costruire prescritte da norme di legge o di regolamento, ovvero in difformità dalle stesse;

b) in base a licenza o concessione edilizia o autorizzazione annullata, decaduta o comunque divenuta inefficace, ovvero nei cui confronti sia in corso procedimento di annullamento o di declaratoria di decadenza in sede giudiziaria o amministrativa.

Ai fini delle disposizioni del comma precedente, si intendono ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura, ovvero, quanto alle opere interne agli edifici già esistenti e a quelle non destinate alla residenza, quando esse siano state completate funzionalmente. [...]"

Questa norma permise la regolarizzazione di numerose costruzioni spontanee sorte principalmente negli anni del boom economico, infatti venne denominato anche condono di necessità. Successivamente i termini vennero riaperti con l'approvazione della Legge 724/94 del 23.12.1994 dove all'art. 39: *"le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 dicembre 1993, e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria ovvero, indipendentemente dalla volumetria iniziale, un ampliamento superiore a 750 metri cubi[...]"*

Una terza legge, la 326/03 venne infine emanata il 24.11.2003 riaprendo una terza volta i termini per le domande di sanatoria all'art.32.1: *"Al fine di pervenire alla regolarizzazione*

del settore è consentito, in conseguenza del condono di cui al presente articolo, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente.”

La presenza di un condono edilizio richiesto in base alle leggi prima indicate diventa un importante elemento nella dimostrazione della legittimità dell'immobile; anche in questo caso se l'immobile fosse interessato da un condono, sia concessionato che in itinere, è comunque necessario essere in possesso della relativa documentazione. Le planimetrie catastali allegate ai condoni seguono l'anno di presentazione della domanda e possono quindi essere del 1986, del 1993-94 o del 2004 o successive. I comuni generalmente allegano alle concessioni gli elaborati grafici dove vengono evidenziate con chiarezza le aree oggetto di sanatoria riportando anche lo stato ante e post operam di un fabbricato. Diversamente il Comune di Roma ha sempre rilasciato Concessioni in Sanatoria acquisendo agli atti la sola planimetria catastale, la quale non evidenzia le aree oggetto di condono per cui bisognerebbe cercare di ricostruire la situazione ante operam in maniera da poter chiarire le superfici oggetto di sanatoria. La rispondenza della planimetria catastale con lo stato di fatto non attesta la regolarità urbanistica) in quanto non é probatoria; lo diventa unicamente nel caso in cui non siano reperibili i progetti presso l'archivio comunale o presso quello del progettista.

4. DICHIARAZIONE DI STATO LEGITTIMO DELL'IMMOBILE

La legittimità riveste grande importanza in caso di passaggio di proprietà in quanto il venditore diventa responsabile della regolarità e di solito il Notaio si accerta di questo fatto in Maniera scrupolosa. Quest'ultimo può richiedere un certificato apposito denominato "Dichiarazione di stato legittimo dell'immobile" redatta da un tecnico abilitato ai sensi degli

artt. 34-bis e 9-bis del D.P.R. 380/2001. Questo documento attesta la corrispondenza tra lo stato di fatto e il titolo edilizio con cui il Comune ha autorizzato la costruzione ed eventuali successivi interventi; in sostanza certifica la regolarità urbanistica dell'edificio in quanto conforme nello stato di fatto all'ultimo titolo edilizio rilasciato dall'autorità Comunale. Indirettamente stabilisce l'assenza di abusi edilizi e/o variazioni rispetto al titolo originario e che ogni modifica sia stata realizzata in conformità alla normativa urbanistica. La verifica della conformità urbanistica di un immobile si effettua confrontando i titoli edilizi rilasciati con lo stato di fatto ed è svolta da parte di un tecnico qualificato. La dichiarazione di Stato Legittimo, generalmente corredata da una relazione tecnica ed altri documenti, attesterà la legittimità. Nel caso contrario egli non potrà rilasciarla e dovrà informare la proprietà indicando gli eventuali possibili procedimenti sanatori. La normativa di riferimento è il TUE (Testo Unico dell'Edilizia DPR 380/01). Da quando, con il Decreto Semplificazioni 2020, (D.L. 76/2020), abbiamo una ufficiale definizione di legittimità edilizia, siamo ancora più sicuri del fatto che le fonti della conformità sono, come già detto, i progetti edilizi e, in loro assenza (perché edifici siti in zone in cui non vigeva ancora l'obbligo di licenza) o in caso di loro irreperibilità, la documentazione più prossima in termini edilizi, dunque planimetrie catastali o ogni altro elemento tecnico utile per dimostrare la legittimità, come ad esempio le già citate foto aeree. Interessante la riflessione contenuta nella sentenza CdS n°2809/2019 (antecedente all'introduzione della definizione di legittimità) secondo cui le fonti documentali possono legittimamente essere anche contenute negli atti pubblici tipo atti di trasferimento e tavolari catastali, ma anche mediante indagini materiche effettuate da tecnici qualificati sui manufatti stessi. Un tecnico, difatti, mediante indagini anche moderatamente invasive, può essere in grado di risalire all'epoca di realizzazione di una determinata opera o anche di un intero manufatto, analizzando i materiali impiegati per

realizzare la costruzione o anche la tecnica costruttiva seguita. Il punto è invece quello di chiarire, e ove necessario ulteriormente confermare, che l'attestazione di legittimità dell'immobile da parte del professionista può basarsi su elementi e atti di diversa natura, secondo quanto ora previsto dall'art. 9 bis, comma 1 bis, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (testo unico dell'edilizia). Detta norma prevede che: *“Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia”*. A ciò si aggiunga che ai sensi dell'art. 4 dell'ordinanza del Commissario Straordinario n. 100/2020, rubricato “Compiti del professionista”: “1. In relazione ai procedimenti di cui al comma 1 dell'art. 12-bis del decreto-legge, il professionista, che assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi dell'art. 29 comma 3, del DPR 380 del 2001, assevera e attesta sotto la propria responsabilità, ad ogni effetto di legge:

- 1 la conformità edilizia del progetto attraverso la presentazione della SCIA, ai sensi del Capo III, Titolo II, Parte I del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 o, ove occorrente, della domanda di rilascio del permesso di costruire, ai sensi del Titolo II, Parte I del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 o del titolo unico ai sensi dell'articolo 7 del DPR 160 del 2010;
- 2 la conformità urbanistica dell'intervento proposto, attraverso:
 - a) copia dell'ultimo titolo edilizio del fabbricato oggetto dell'intervento, comunque risultante per atto pubblico ovvero un'attestazione, sulla base del modello indicato all'art. 15 della presente Ordinanza, che la costruzione dell'edificio è anteriore alla data del 1^a settembre 1967 o del 17 agosto 1942 per gli immobili edificati nei centri abitati ove all'epoca prescritto un titolo edilizio;
 - b) nulla osta, autorizzazioni e atti di assenso, comunque denominati, rilasciati direttamente al professionista o al titolare dell'intervento che ne fa richiesta alle Autorità competenti in presenza di vincoli di ogni natura, anche idrogeologici, relativi all'esecuzione dei lavori sull'edificio danneggiato dal sisma, o richiesta di convocazione della Conferenza regionale, ai sensi dell'art.12- bis, comma 1, del decreto legge;
 - c) attestazione, secondo quanto previsto dall'art. 15 della presente Ordinanza, dell'Ufficio comunale competente da cui risulti che il fabbricato non è soggetto a procedimenti sanzionatori o a domande di sanatoria o condono edilizio. L'attestazione deve essere rilasciata da parte dell'Ufficio comunale competente nel termine di trenta giorni dalla

presentazione della domanda, decorso il quale la domanda si intende assentita;

- d) scheda di conformità urbanistica attestante la legittima preesistenza dell'edificio danneggiato, ai sensi dei precedenti punti 1. e 3., e l'assenza di vincoli urbanistici di inedificabilità assoluta dell'area [...].

Resta inteso che, in applicazione del citato art. 4 dell'ordinanza n. 100/2020 il professionista è chiamato ad attestare altresì che l'immobile non sia interessato da procedimenti sanzionatori per gli abusi gravi di cui all'art.31 del DPR 380/2001, con eventuale ordinanza di demolizione, o soggetto a domande di sanatoria o a condono edilizio per i medesimi abusi, potendo avvalersi a tal fine dell'istituto del silenzio ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. b) n. 3 dell'ordinanza n. 100/2020.

Si rileva infine che le eventuali difformità non essenziali esulano dall'ambito applicativo del citato art. 4, comma 1, lett. b) n. 3, seguendo invece la disciplina recata dall'art. 1 sexies del D.L. 29 maggio 2018 n. 55.

5. PROCEDURE PER LA REGOLARIZZAZIONE DI UN IMMOBILE

Nel caso ci si trovi di fronte a delle difformità anche mai contestate è d'obbligo cercare di regolarizzare la situazione per evitare che nel corso del tempo diventi impossibile sia richiedere nuovi titoli edilizi che di vendere il bene. Innanzitutto occorre capire la differenza tra condono e sanatoria; il primo consente la regolarizzazione delle difformità tramite delle leggi speciali mentre il secondo le prevede tramite procedure ordinarie.

Le già citate Leggi di Condono Edilizio offrivano la possibilità di effettuare una regolarizzazione ma solo in base ad alcune condizioni di carattere temporale:

- **L. 47/85** si poteva presentare la richiesta di Concessione Edilizia in Sanatoria per abusi commessi prima del 1.10.1983 entro il 30.7.1987
- **L. 724/94** si poteva presentare la richiesta di Concessione Edilizia in Sanatoria per abusi commessi prima del 31.12.1993 entro il 15.1.1995
- **L. 326/03** si poteva presentare la richiesta di Concessione Edilizia in Sanatoria per abusi commessi prima del 31.3.2003 entro il 10.12.2004

Successivamente si sono avvicendate altre normative che hanno definito l'attuale sistema che permette la legittimazione di alcune difformità. Nello specifico queste ultime vanno suddivise tra di loro in:

- **Immobile abusivo:** si definisce tale un fabbricato privo di qualsiasi titolo edilizio abilitativo con il quale sia stato realizzato. Alcuni fabbricati abusivi possono essere stati regolarizzati avvalendosi delle leggi di Condono Edilizio (L. 47/85, 724/94 e 293/03), in altri casi quando possibile si possono conseguire altri titoli edilizi in sanatoria. In assenza di tali requisiti l'autorità Comunale può richiedere la rimessa in pristino o dello stato ante operam
- **Piccole modifiche:** Nel caso ci trovi di fronte ad alcune difformità distributive interne o altri piccoli interventi sull'esterno che comunque non abbiano modificato la destinazione d'uso originariamente assentita. In questi casi, i più comuni, è possibile conseguire un titolo edilizio a sanatoria (CILA o SCIA) che permettono, dietro il pagamento di una multa, il riallineamento planimetrico
- **Modifiche esterne e aumento di volumetria:** ad esempio chiusura di un balcone con una veranda, apertura di una finestra o porta, cambio di destinazione d'uso; in quest'ultimo caso è possibile sanare con una SCIA o Permesso di Costruire in Sanatoria solo in alcuni casi.

La regolarizzazione delle difformità può avvenire sulla base della tipologia di difformità mediante differenti titoli edilizi, Quest'ultima avviene quasi sempre attraverso il pagamento di una somma a titolo oblatorio o sanzionativi che alcuni casi può essere anche piuttosto consistente. Elemento fondamentale per poter accedere al la legittimazione in sanatoria è il requisito della doppia conformità dove occorre dimostrare che l'intervento eseguito in difformità sia rispondente sia alla normativa vigente che a quella vigente all'epoca dell'abuso. La regolarizzazione può avvenire tramite:

- TOLLERANZE DI LEGGE: quando quanto realizzato risultasse essere difforme nella misura non superiore al 2% in larghezza, lunghezza, superficie, volume ed altezze, può essere regolarizzato con un elaborato grafico da presentare al Comune contenete una dichiarazione del tecnico contenete la dimostrazione.
- EDILIZIA LIBERA E MANUTENZIONE ORDINARIA: non essendo assoggettate a titoli edilizi non richiede provvedimenti di sanatoria, in alcuni casi quando bisogna comunque dimostrare la data di realizzazione degli interventi potrebbe essere redatta una semplice dichiarazione;
- MANUTENZIONE STRAORDINARIA: (modifiche tramezzature interne, opere di miglioramento energetico o sismico, modifica finestrate, ecc) in questi casi è sufficiente una CILA a sanatoria ai sensi dell'art. 36 del DPR 380/01;
- RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA: (demolizione e ricostruzione, interventi interni tali da modificarne l'organismo, ampliamenti fino al 20%, ecc.) in questi casi occorre fare una SCIA a sanatoria ai sensi dell'art. 36 del DPR 380/01;
- NUOVA EDIFICAZIONE: in questi casi lo strumento è un Permesso di Costruire in Sanatoria ai sensi dell'art. 36 del DPR 380/01;

La procedura per questi titoli edilizi è l'Accertamento di Conformità

6. ACCERTAMENTO DI CONFORMITA'

L'abuso edilizio è un reato di natura urbanistica, e si concretizza nel momento in cui si effettua un intervento in assenza o in difformità dai titoli edilizi rilasciati. La legge prevede due tipi di sanzioni:

- **Penale:** l'ammenda o l'arresto;
- **Amministrativa:** rimessa in pristino dello stato quo ante;

Dopo quattro anni e mezzo dalla fine accertata dei lavori o del provvedimento repressivo il reato viene prescritto in sede penale mentre rimane quello amministrativo. Le pene previste sono:

- ammenda fino a 10.329 euro: per inosservanza alle norme o alle modalità esecutive
- arresto fino a 2 anni e ammenda da 5.164 euro a 51.645 euro: per assenza del permesso di costruire oppure per un'opera in totale difformità
- arresto fino a 2 anni e ammenda da 15.164 euro a 51.645 euro

A queste pene si deve anche aggiungere la sanzione amministrativa consistente nell'obbligo di ripristinare lo stato dei luoghi entro 90 giorni in assenza del quale il Comune potrebbe anche iniziare le procedure per l'acquisizione. Il proprietario può avvalersi dell'Accertamento di Conformità per sanare la situazione ed evitare di subire in futuro conseguenze peggiori. Questo titolo edilizio in sanatoria è disciplinato dall'art. 36 del Testo Unico dell'Edilizia, e prevede la possibilità di potere sanare gli abusi formali, inerenti ad interventi che sarebbe stato possibile effettuare legalmente con un titolo edilizio, ma non è stato richiesto, oppure l'opera è stata realizzata in totale o parziale difformità da esso. Tale strumento è inefficace nel momento in cui si vogliono sanare interventi non previsti dalle normative quali:

- costruzioni su aree non edificabili
- costruzioni in eccesso rispetto alla volumetria consentita
- destinazioni d'uso non prevista per una specifica zona urbanistica

Secondo questo procedimento è possibile legittimare alcuni interventi fermo restando il presupposto fondamentale: **la doppia conformità** secondo cui l'intervento deve essere rispondente:

- alle norme urbanistiche in vigore nel momento in cui è stata realizzata l'opera edilizia
- alle norme urbanistiche in vigore nel momento in cui viene chiesto l'accertamento di conformità

Da qui ne consegue la necessità in questi casi di verificare la normativa previgente oltre a quella attuale. Possono richiedere l'Accertamento di Conformità:

- il responsabile dell'abuso
- l'attuale proprietario dell'immobile

Per procedere si deve presentare una SCIA o CILA al comune, pagando la sanzione pecuniaria prevista, allegando idonea documentazione redatta da un tecnico abilitato che dimostrari la doppia conformità, predisponendo elaborati grafici in grado di illustrare l'opera prima e dopo le modifiche realizzate. Il Comune ha 60 giorni di tempo per pronunciarsi. In assenza di risposte, la richiesta si considera respinta. Tuttavia, secondo alcune sentenze il silenzio é considerato comunque illegittimo, visto che l'ente è tenuto a pronunciarsi in merito alle motivazioni del diniego. L'oblazione da corrispondere è pari al doppio del costo di costruzione dell'opera realizzata (minimo € 516) oltre al versamento degli oneri di urbanizzazione se dovuti nella misura della differenza tra gli stati ante e post. l'interessato deve pagare un'oblazione pari al doppio del costo di costruzione. Versando

tali somme, si estingue anche il reato penale. Con il decreto n° 76 del 16 Luglio 2020, denominato decreto semplificazioni, si è introdotta la volontà di snellire, semplificare appunto, alcune procedure burocratiche seguendo la via dell'innovazione. In materia edilizia, nello specifico, la proposta valuta di esaminare l'opportunità di limitare la doppia conformità nei casi di:

- Immobili già realizzati alla data di entrata in vigore della norma;
- Immobili realizzati o adeguabili alla normativa tecnica in riferimento a sismicità, prestazione energetica, ecc...;
- non incidenza sui vincoli o comunque si accerti la piena conformità alle esigenze tutelate dal vincolo esistente;

Infine, è stata eliminata la disposizione sull'irretroattività della sanatoria, in base alla quale l'accertamento di conformità si limita a verificare la conformità attuale dell'opera, di conseguenza non estingue i reati commessi in precedenza e fa riferimento a delle contribuzioni pecuniarie più elevate. L'istituto dell'accertamento di conformità, disciplinato dall'art. 36 del Testo Unico Edilizia, è stato argomento ricorrente in alcune pronunce recenti. Il TAR Marche, sez. I, nella sent. 24 ottobre 2022, n. 615, ha ricordato che:

- il provvedimento di sanatoria ex art. 36 richiede, oltre alla conformità dell'opera abusiva alla data della domanda, anche la sua conformità alla data di realizzazione dell'abuso;
- spetta all'interessato dimostrare la sussistenza della doppia conformità, che non contempla solo la compatibilità con la destinazione di zona (come sostenuto in ricorso), ma include anche la conformità con tutta l'ulteriore (e spesso complessa) disciplina urbanistica ed edilizia (ad es. compatibilità con vincoli di vario genere, con i limiti di altezza, delle distanze e dei distacchi, di utilizzazione e di edificabilità

fondiarie e territoriali, di copertura dell'area, del rapporto di permeabilità, ecc.), da svolgere anche distintamente e analiticamente per ciascun abuso.

Sulla necessità che la doppia conformità nel permesso di costruire in sanatoria debba riguardare complessivamente tutte le opere funzionalmente collegate tra loro si era espresso recentemente anche il TAR Lombardia, Milano, sez. II, nella sent. 29 settembre 2022, n. 2126, secondo cui *“Come pacificamente ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa, lo scrutinio circa la doppia conformità delle opere richiesto dall’art. 36 d.P.R. n. 380/2001 non può che essere complessivo nel caso in cui – come quello in esame – siano realizzate abusivamente più opere tutte funzionalmente collegate tra loro. È stato, infatti, affermato che “L’art. 36 d.P.R. n. 380/01, del resto, regola la sanatoria avuto riguardo all’intervento abusivo e non alla singola opera abusiva; sicché, risultando l’intervento, anche alla stregua delle tipologie di intervento definite dall’art. 3 DPR n. 380/01, il risultato edilizio di una singola opera o di plurime opere funzionalmente connesse, la sanatoria dell’intervento non può non avere ad oggetto il complesso delle opere in cui lo stesso si sostanzia”* (cfr., ex plurimis, Cons. Stato, Sez. VI, 16 marzo 2020, n. 1848; id., 4 febbraio 2019, n. 843)”. Sempre il TAR Marche, sez. I, nella sent. 24 ottobre 2022, n. 610, ha ribadito che, per costante giurisprudenza, sull’istanza di accertamento di conformità si forma una fattispecie tipica, prevista dal legislatore, di silenzio – diniego, che può essere impugnato dall’interessato in sede giurisdizionale per il tramite dell’azione di annullamento, alla stregua di un provvedimento esplicito, con la differenza però che il diniego, in quanto tacito, non è censurabile per difetto di motivazione, di cui è strutturalmente carente per previsione legislativa, ma solo per il suo contenuto di rigetto. Ancora, il TAR Marche, sez. I, nella sent. 24 ottobre 2022, n. 616, ha affrontato un ulteriore elemento interessante relativo all’accertamento di conformità, ossia la sua

applicabilità agli abusi su suolo demaniale. I giudici hanno ricordato che, seppur l'art. 36 legittimi anche il *“responsabile dell’abuso”* (diverso dal proprietario) alla richiesta della sanatoria, è tuttavia dubbio che tale facoltà contempli anche le opere di cui al precedente art. 35 (che riguarda gli *“Interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici”*) trattandosi di fattispecie non prevista dall'articolo in esame (che richiama solo gli articoli 31, 33 e 34). Non si può tuttavia negare che, in alcune circostanze particolari, la giurisprudenza abbia comunque ritenuto applicabile l'art. 36 per sanare abusi ex art. 35, ma solo quando il responsabile dell’abuso abbia un rapporto qualificato con l'area come, ad esempio, i titolari di concessioni demaniali, ipotesi comunque non dimostrata nel caso specifico. Infine, ricordiamo che il TAR Campania, Salerno, sez. II, nella sent. 23 giugno 2022, n. 1776, ha affermato che *“È illegittimo il provvedimento di diniego dell’istanza di permesso in sanatoria che non sia stato preceduto dall’invio della comunicazione di cui all’art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, in quanto preclusivo per il soggetto interessato della piena partecipazione al procedimento e, dunque, della possibilità di un apporto collaborativo, capace di condurre ad una diversa conclusione della vicenda (T.A.R. Salerno, sez. II, 03/03/2022, n.610). L’applicazione adeguata dell’art. 10-bis della legge sul procedimento amministrativo esige non solo l’enunciazione nel preavviso di provvedimento negativo delle ragioni che si intende assumere a fondamento del diniego, ma anche che le stesse siano integrate, nella determinazione conclusiva ancora negativa, con le argomentazioni finalizzate a confutare la fondatezza delle ragioni formulate dall’interessato nell’ambito del contraddittorio predecisorio attivato dall’adempimento procedurale in questione (Consiglio di Stato, Sez. V, 15/03/2019, n. 1705)”*.