

---

# **Questioni vecchie e nuove in tema sanatoria: l'art. 209, l.r. 65/2014**

**Avv. Enrico Amante**

**Firenze, 17 giugno 2015**

# Premesse

---

## □ L'art. 209 della legge 65/2014:

- introduce due novità
- conferma due profili del previgente art. 140 l.r. 1/2005
- lascia aperte altre tematiche “classiche” della sanatoria

# art. 209 (ex art. 140) SANATORIA EDILIZIA

## Art. 209 - Accertamento di conformità

---

*[1. Fino alla scadenza del termine di cui all'articolo 132, comma 3, per i casi di opere e interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire o in totale difformità o con variazioni essenziali, o dei termini stabiliti nell'ordinanza del comune di cui all'articolo 132, comma 5, nonché, nei casi di parziale difformità, nel termine di cui all'articolo 139, comma 1, oppure nei casi di opere e interventi eseguiti in assenza di SCIA o in difformità da essa, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dal presente titolo, l'avente titolo può ottenere il permesso di costruire o l'attestazione di conformità rilasciata dal comune in sanatoria quando l'intervento realizzato è conforme agli strumenti urbanistici generali e agli atti di governo del territorio, nonché al regolamento edilizio, vigenti sia al momento della realizzazione dell'opera che al momento della presentazione della domanda.]*

**1. [...], in caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, oppure in assenza di SCIA o in difformità da essa, l'avente titolo può ottenere il permesso di costruire o l'attestazione di conformità rilasciati dal comune in sanatoria quando l'intervento realizzato risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso che al momento della presentazione della domanda. L'istanza di sanatoria può essere proposta:**

**a) per le fattispecie di cui all'articolo 196, fino alla notifica dell'accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione a demolire, di cui al comma 4 del medesimo articolo;**

**b) per le fattispecie di cui all'articolo 199 e 206, fino alla rimozione o demolizione delle opere abusive. In ipotesi di applicazione delle sanzioni pecuniarie sostitutive della rimessa in pristino, anche ad avvenuto pagamento della sanzione irrogata dal comune, purché in presenza dei presupposti di cui al presente comma;**

**c) per le fattispecie di cui all'articolo 200, comma 1, anche ad avvenuto pagamento della sanzione pecuniaria irrogata dal comune.**

---

# art. 209 (ex art. 140) SANATORIA EDILIZIA

Art. 209 - Accertamento di conformità

---

(...)

**2. In presenza dei presupposti di cui al comma 1, all'istanza di sanatoria consegue:**

**a) il rilascio del permesso di costruire in sanatoria per gli interventi ed opere di cui all'articolo 134, nonché per gli interventi di ristrutturazione edilizia conservativa di cui all'articolo 135, comma 2, lettere d), nei casi in cui ricorrano le condizioni di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c), del d.p.r. 380/2001;**

**b) il rilascio dell'attestazione di conformità in sanatoria per gli interventi ed opere previsti dall'articolo 135, diversi da quelli di cui alla lettera a).**

**3. Alle istanze di sanatoria di cui al comma 1, si applicano le misure di salvaguardia previste dalla normativa vigente. L'istanza di sanatoria deve essere corredata di tutta la documentazione di cui agli articoli 142 e 145 necessaria per le verifiche di conformità da parte del comune.**

**4. Sulla richiesta di permesso di costruire in sanatoria il comune si pronuncia *[secondo le disposizioni di cui all'art. 83]* entro i sessanta giorni successivi alla presentazione dell'istanza o dal ricevimento della documentazione integrativa richiesta dal responsabile del procedimento. Decorso il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo *[sulla domanda di sanatoria si intende formato il silenzio-rifiuto]* detta domanda si intende respinta.**

---

(...)

# art. 209 (ex art. 140) SANATORIA EDILIZIA

Art. 209 - Accertamento di conformità

---

**5. Il rilascio in sanatoria del permesso di costruire *[oppure dell'attestazione di conformità per gli interventi penalmente rilevanti]* è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, di una somma pari a quella prevista dal capo I e comunque in misura non inferiore a euro 516,00. Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme.**

*[ 5. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 118 e 118-bis la domanda di attestazione di conformità in sanatoria deve essere corredata dalla documentazione prevista dall'articolo 84. ]*

**6. Sulla richiesta di attestazione di conformità in sanatoria il comune si pronuncia entro i sessanta giorni successivi alla presentazione dell'istanza *[completa di tutta la documentazione necessaria]* o dal ricevimento della documentazione integrativa richiesta dal responsabile del procedimento. Il rilascio della sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di sanzione amministrativa, di una somma determinata dal comune stesso, da euro 516,00 a euro 5.164,00 in ragione della natura e consistenza dell'abuso.**

**7. Il rilascio del permesso di costruire *[e]* o dell'attestazione di conformità in sanatoria comporta inoltre il pagamento dei contributi di cui al capo I, se dovuti.**

**8. Il rilascio del permesso di costruire o dell'attestazione di conformità in sanatoria ai sensi del presente articolo, per opere eseguite su immobili o aree soggetti a tutela paesaggistica ai sensi della parte III del Codice, è consentito esclusivamente a seguito della irrogazione delle sanzioni pecuniarie previste dall'articolo 167 del Codice medesimo.**

---

# Le novità dell'art. 209

---

## □ 1) La disciplina dei termini per la proposizione della istanza (il *favor* verso la verifica di legittimità sostanziale del bene)

■ *L'occasio legis*: TAR Toscana, 593/2013

(riformata da Cons. St. 5317/2013, cui si adegua TAR Toscana, 583/2014)

# Le novità dell'art. 209

---

- TAR Toscana 596/2013 diversamente da quanto previsto dalla normativa statale, nella legislazione regionale toscana [...] sono previsti due diversi termini finali per la presentazione dell'istanza di accertamento di conformità, essendo possibile in primo luogo presentare tale istanza “fino alla scadenza del termine di cui all'articolo 132, comma 3” ed essendo quindi ancora possibile presentare tale istanza fino alla scadenza “dei termini stabiliti nell'ordinanza del comune di cui all'articolo 132, comma 5”. **Si tratta di capire il senso di questa duplice previsione e tentare di ricondurre la citata disciplina a sistema**; tuttavia quel che è certo è che la norma di legge prevede tale duplice opzione, non apparendo possibile elidere la espressa previsione normativa parlando (con riferimento alla seconda previsione, quella che rimanda all'art. 132, comma 5) di “rinvio errato”, il che significherebbe abdicare al ruolo di interprete e applicatore della legge proprio del giudice e sfuggire alla sua soggezione.

# Le novità dell'art. 209

---

- CDS 5317/2013
- *A fronte della formulazione letterale (a dire il vero non del tutto perspicua) dell'art. 140 L.R., appare, infatti, preferibile la tesi secondo cui il secondo termine di cui all'art.132, comma 5, sia "utilizzabile" anche prima della concreta adozione del provvedimento di cui all'art. 132, comma 5, L.R. n. 1 del 2005, salvo che l'Amministrazione comunale, prima della presentazione dell'istanza di conformità, adotti la delibera (questa sì eventuale) con cui dichiara la presenza di prevalenti interessi pubblici che giustificano il mantenimento dell'opera, sempre che questa non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali.*
- *7.3. A tale conclusione conduce anche la considerazione che nella previsione di cui all'art. 132, comma 5, la sequenza procedimentale che porta all'ordine di demolizione d'ufficio rappresenta una fase tendenzialmente necessaria (non meramente eventuale, come sembra, invece, ritenere il T.a.r. Toscana), che può essere eccezionalmente evitata solo tramite l'adozione di una specifica delibera di competenza consiliare che dichiari, come si è appena ricordato, l'esistenza di prevalenti interessi pubblici. **Fino a quando non sia stata adottata questa delibera, pertanto, l'interessato deve ritenersi in termini per proporre l'istanza di conformità.***
- .



# Le novità dell'art. 209

---

- Quindi, secondo l'attuale disciplina è possibile proporre la domanda:
- per le **ipotesi di abusi soggetti ad ordine di demolizione con acquisizione gratuita** in caso di inottemperanza, fino alla notifica dell'atto di accertamento della inottemperanza:
- per le **ipotesi non soggette ad acquisizione**, sino al ripristino materiale dello stato dei luoghi (anche ad avvenuto pagamento delle eventuali sanzioni sostitutive)
- per le ipotesi di **abusi minori** (interventi soggetti a SCIA conformi allo strumento), anche dopo la corresponsione delle sanzioni.
- Ciò in quanto **il pagamento delle sanzioni pecuniarie MAI legittima bene.**

# Le novità dell'art. 209

---

- Le conseguenze sistematiche della novella circa gli **effetti del decorso infruttuoso del termine per ripristinare**
  
- I tesi: effetto acquisitivo ope legis al decorso infruttuoso:
  - natura meramente ricongnitiva dell'atto di accertamento della inottemp.;
  - impossibilità di richiedere la sanatoria spirato il termine;
  - Impossibilità del ripristino spirato il termine;
  - Responsabilità del proprietario in capo all'Ente;
  
- Il effetto: effetto acquisitivo solo al momento della notifica dell'atto di accertamento della inottemperanza:
  - natura costitutiva dell'atto di accertamento della inottemp.;
  - possibilità di richiedere la sanatoria anche se spirato il termine;
  - possibilità del ripristino "tardivo";
  - responsabilità del proprietario in capo all'abusivista sino alla notifica dell'atto di accertam.

# Le novità dell'art. 209

---

- ❑ **2) Gli interventi di ristrutturazione edilizia c.d. pesante si (propongono *ex ante* con SCIA, se di ristrutturazione conservativa, ma) legittimano *ex post* con PDC.**
- ❑ L'art. 10, comma 1, lett. c) T.U.E.
- ❑ Asimmetria tra artt. 134, 135 e 209 l.r. 65/2014.

# Le conferme dell'art. 209

---

- 1) L'applicazione delle misure di salvaguardia alle istanze di sanatoria**
  
- 2) Disciplina del silenzio sulla domanda:**
  - silenzio rigetto → Pdc in sanatoria
  - silenzio inadempimento → attestazione di conformità

# I tradizionali temi della sanatoria

---

## La c.d. sanatoria giurisprudenziale ?

### ■ TAR Toscana

724/2002

### ■ Cons. St.

4838/2007

4503/2011

3072/2013

# I tradizionali temi della sanatoria

---

[CDS 4838/2007] *Ritiene la Sezione che l'art. 13 della legge n. 47 del 1985 consente l'accoglimento di domande di accertamento di conformità solo in presenza della cd duplice conformità: le opere abusive possono essere oggetto di accoglimento dell'istanza solo quando esse risultino non solo conformi allo strumento urbanistico vigente alla data di emanazione dell'atto che esamina l'istanza, ma anche conformi allo strumento urbanistico vigente alla data in cui sono commessi gli abusi (cfr. Sez. IV, 26 aprile 2006, n. 2306). **L'art. 13 - in quanto norma derogatoria al principio per il quale i lavori realizzati sine titulo sono sottoposti alle prescritte misure ripristinatorie e sanzionatorie - non è suscettibile di applicazione analogica, né di una interpretazione riduttiva, secondo cui - in contrasto col suo tenore letterale - basterebbe la conformità delle opere col piano regolatore vigente al momento in cui sia definita l'istanza di sanatoria.***

# I tradizionali temi della sanatoria

---

[CDS 4838/2007] *Contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, la regola sancita dall'art. 13 (trasfuso nell'art. 36 del testo unico n. 380 del 2001) **non risulta in contrasto con i principi costituzionali del buon andamento-***

*Infatti, in attuazione del principio di legalità e per evitare che i consigli comunali possano subire condizionamenti e pressioni da parte di chi abbia realizzato opere abusive, il legislatore ha radicalmente precluso che il costruttore di opere abusive possa avvalersi delle sopravvenute modifiche dello strumento urbanistico, anche se le opere realizzate sine titulo di per sé risultino conformi allo strumento sopravvenuto.*

*Vanno dunque respinte le censure secondo cui l'accertamento di conformità potrebbe essere disposto in presenza della conformità al solo strumento urbanistico vigente (pur se in contrasto con quello vigente al momento della realizzazione dell'abuso), così come vanno dichiarate manifestamente infondate le relative censure di incostituzionalità dell'art. 13.*

# I tradizionali temi della sanatoria

---

□ **Doppia o tripla conformità ?**

□ **Cons. St. 3220/2013 [non tripla]**

□ **TAR Toscana 201/2012 [?]**

□ **Gli argomenti:**

■ *tempus regit actum*

■ misure di salvaguardia

■ ammissibilità (o meno) della sanatoria  
giurisprudenziale



# I tradizionali temi della sanatoria

---

- **La sanatoria parziale**
  
- La scindibilità (o meno) dell'abuso
- L'orientamento sfavorevole:
  - C.G.A. 941/2009
  - TAR Toscana 508/2015

# I tradizionali temi della sanatoria

---

## La sanatoria con prescrizioni o condizionata ?

### ■ Gli argomenti:

- La contraddizione “insita” tra doppia conformità e prescrizioni
- Il principio di conservazione dei valori e di proporz.

### ■ La giurisprudenza

- Tar Toscana 1541/2011** [a favore, perché di minima entità]
- Tar Toscana 508/2015** [a favore, se di minima entità]
- CGA 941/2009** [contra]

# I tradizionali temi della sanatoria

---

- Conseguenze procedurali (necessità o meno di adottare un nuovo ordine demolitorio a seguito della reiezione della istanza di sanatoria)**
- Orientamento tradizionale**
- Orientamento più recente**
  - Cons. St. 466/2015**
  - Cons. St. 175/2015**

# I tradizionali temi della sanatoria

---

## □ **Procedimenti di sanatoria e pianificazione attuativa**

- Cons. St. 2306/2006
- Art. 29 l. 47/1985

## □ **Un caso particolare: il PAPMAA a sanatoria**

- Tar Toscana 454/2014

# I tradizionali temi della sanatoria

---

- La sanatoria sismica (art. 182)**
- Corte Cost. 101/2013**