

**Sull'applicabilità della L.r.V. n. 14/2009 - c.d. Piano Casa
in sanatoria ex art. 36 del D.P.R. 380/2001**

(Nota alla sentenza del T.A.R. Veneto, sez. II, 4 agosto 2014, n. 1139 - Pres. Farina,
Est. Fenicia - V.Vesentini e M.T.Mantovan c. Comune di Zevio e M.L.Botticini)

dott.ssa Gloria Costantini

1. Con la sentenza in epigrafe indicata, la seconda sezione del T.A.R. Veneto ha rigettato il ricorso proposto avverso il diniego di permesso di costruire in sanatoria, relativo ad interventi di ristrutturazione ed ampliamento di tre fabbricati, ubicati nel centro storico del Comune di Zevio.

In particolar modo, i ricorrenti chiedevano di poter sanare, in virtù della L.r.V. n. 14/2009 - c.d. Piano Casa, le opere realizzate, in assenza di titolo abilitativo, successivamente all'entrata in vigore della legge medesima.

Giova precisare sin d'ora che in realtà il T.A.R. Veneto, nella pronuncia annotata, accenna appena alla questione relativa all'applicabilità del Piano Casa in sanatoria ex art. 36 del D.P.R. 380/2001, limitandosi a rilevare che l'Amministrazione comunale resistente ha escluso *"l'applicabilità della legge regionale sul Piano Casa in sanatoria rispetto ad interventi realizzati sine titolo successivamente alla sua entrata in vigore"*.

Il Collegio infatti, non affrontando direttamente il problema sollevato dai ricorrenti, ha ritenuto le opere, per le quali è stata richiesta la sanatoria, non conformi né alla disciplina urbanistico-edilizia vigente al momento della loro esecuzione, né a quella vigente al momento della presentazione dell'istanza, affermando così l'inapplicabilità alla fattispecie dell'accertamento di conformità previsto dall'art. 36 del D.P.R. 380/2001 e respingendo conseguentemente il ricorso.

La sentenza in commento offre dunque l'occasione per soffermarsi su una problematica che di rado è stata affrontata dal giudice amministrativo e che soprattutto né la dottrina, né la giurisprudenza hanno saputo risolvere univocamente.

Vale dunque la pena approfondire sul punto, cercando di dare una soluzione alla questione sulla quale il T.A.R. Veneto, al contrario, ha preferito "glissare".

2. La locuzione "Piano Casa" denota ormai correntemente l'iniziativa politico-legislativa con la quale la Regione Veneto ha tentato di offrire una soluzione concreta ed immediata alla crisi che, negli ultimi anni, ha colpito il settore edilizio, nonché tutti i settori ad esso collegati¹.

Il Piano Casa non può dunque essere classificato né come legge edilizia, né come legge urbanistica, essendo prima di tutto una legge economico-finanziaria, adottata con la finalità principale di rilanciare l'attività edilizia².

Si ricorda brevemente, per quanto qui interessa, che l'art. 2 della L.r.V. n.14/2009, nella sua formulazione originaria, concedeva, *"in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali, comunali, provinciali e regionali"*, la possibilità di ampliare gli *"edifici esistenti nei limiti del 20 per cento del volume se destinati ad uso residenziale e del 20 per cento della superficie coperta se adibiti ad uso diverso"*.

Sicché ci si è chiesti se, in applicazione del *bonus* ampliativo previsto dalla legge regionale, fosse possibile sanare ex art. 36 del D.P.R. 380/2001 le opere abusivamente realizzate.

Per una maggior chiarezza espositiva e per meglio approfondire le singole questioni, pare opportuno distinguere ora la trattazione a seconda che le opere siano state abusivamente realizzate prima del luglio 2009 ovvero successivamente all'entrata in vigore della L.r.V. n. 14/2009.

3. Quanto alla prima categoria di interventi, l'art. 9, comma 1, lett. e) della legge regionale sul Piano Casa sembrerebbe, ad una prima lettura, perentorio e univoco nell'escludere l'applicabilità degli interventi in ampliamento nonché quelli volti a favorire il rinnovamento del patrimonio edilizio agli edifici *"anche parzialmente abusivi soggetti all'obbligo della demolizione"*.

Tuttavia, se inconfutabilmente chiara appare la *ratio* della disposizione, lo stesso non può dirsi in relazione alla sua interpretazione, ben potendo un abuso, astrattamente soggetto alla sanzione demolitoria, esser colpito in concreto da mera sanzione pecuniaria.

¹ BAREL, B., FABRIS, V. (a cura di), *Il "Piano Casa" del Veneto - La legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14*. Corriere del Veneto edizioni, collana "Legislazione Veneta", 2009.

² Circolare del Presidente della Giunta Regionale n. 4 del 29 settembre 2009 (Allegato A, Dgr n. 2797/2009).

Si tratta quindi di capire se l'esclusione prevista dalla norma sopra citata sia riferibile alla demolizione quale sanzione irrogabile in astratto ovvero in concreto.

Alla luce della *ratio* della norma, sembra preferibile abbracciare la tesi secondo cui possono essere ampliati, in applicazione del *bonus* previsto dal Piano Casa, unicamente quegli edifici interessati da abusi sanzionabili esclusivamente in via pecuniaria.

Contrariamente opinando, si permetterebbe la fruizione del *bonus* e delle agevolazioni previste dalla L.r.V. n. 14/2009 anche a quegli edifici per i quali è prevista *ex lege* la sanzione demolitoria ma che, per altre ragioni, non potendo questa applicarsi al caso specifico, verrebbero assoggettati in definitiva a sanzione pecuniaria, e ciò in evidente contrasto con i principi ispiratori della disciplina normativa.

Invero, in virtù dell'interpretazione più restrittiva, si potrebbe altresì evitare l'utilizzazione della legge regionale al fine di sanare quegli interventi abusivi, realizzati prima della sua entrata in vigore, che non sarebbero più demolibili qualora si facesse ricorso alla c.d. "sanatoria giurisprudenziale"³.

Questo tipo di sanatoria, così chiamata in quanto introdotta nell'ordinamento dalla giurisprudenza amministrativa, affermava la legittimità del rilascio del titolo abilitativo nei casi in cui l'intervento edilizio abusivo fosse conforme alla normativa urbanistica vigente al momento della domanda di rilascio del titolo, a prescindere da quella vigente al momento della realizzazione dell'opera.

Parte della giurisprudenza amministrativa ammetteva infatti che la sanatoria edilizia potesse intervenire anche in seguito a conformità sopraggiunta di un intervento che, al momento della sua realizzazione, non avrebbe potuto essere assentibile.

L'istituto, che non ha mai trovato codificazione, si fondava sulla considerazione dell'inutilità di una sanzione demolitoria di un'opera che avrebbe potuto essere nuovamente realizzata in quanto conforme alle previsioni urbanistiche vigenti.

La *ratio* giuridica veniva ricondotta, dai sostenitori di questa tesi, a quei principi generali, previsti dalla Carta Costituzionale, quali la logicità, il buon andamento ed l'economia dell'azione amministrativa.

³ BAREL, B., FABRIS, V. (a cura di), *Il "Piano Casa" del Veneto - La legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14*. Corriere del Veneto edizioni, collana "Legislazione Veneta", 2009.

In particolare, l'applicazione della sanatoria giurisprudenziale trovava, fino a qualche anno fa, grande favore presso il Consiglio di Stato.

Il Supremo Consesso amministrativo, nella pronuncia n. 2835/2009, ha affermato infatti che *"la sanatoria edilizia può ben intervenire anche a seguito di conformità "sopraggiunta" dell'intervento in un primo tempo illegittimamente assentito, divenuto cioè permessibile al momento della proposizione della nuova istanza dell'interessato [sicché parrebbe] palesemente irragionevole negare una sanatoria di interventi che sarebbero legittimamente concedibili al momento della nuova istanza, perdendo oltretutto automaticamente efficacia, a seguito della presentazione di questa, il pregresso ordine di demolizione e ripristino"*⁴.

A parer di chi scrive, tale impostazione appariva non solo logica, ma altresì coerente, e conforme con i principi che devono caratterizzare l'attività amministrativa, statuiti ad oggi non più solo dalla Costituzione e dalle leggi nazionali bensì anche dalle normative comunitarie.

Tuttavia, qualche anno più tardi, prevalse la tesi degli oppositori⁵, che non accettavano la sanatoria giurisprudenziale in quanto principalmente contraria ai principi di legalità e tipicità degli atti amministrativi⁶.

⁴ Consiglio di Stato, sez. VI, 7.05.2009, n.2835.

⁵ Si veda, sul punto, la sentenza del T.A.R. Lazio, sez. II ter, 11.06.2013, n. 5832, ove il Collegio si sofferma sul contrasto esistente tra la corrente a sostegno della doppia conformità e quella favorevole all'applicabilità della sanatoria giurisprudenziale. In particolar modo nella pronuncia, al fine di avallare la tesi contraria all'ammissibilità della sanatoria giurisprudenziale, i giudici hanno affermato che *"l'operatività della regola pretoria della "sanatoria giurisprudenziale" [...] verrebbe a porsi in violazione e/o elusione:*

- del principio di legalità, riveniente dagli artt. 23, 24, 97, 101 e 113 Cost., oltre che dall'art. 1, comma 1, della l. n. 241/1990 (secondo cui "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge"), sia in quanto si snuoterebbe della sua portata precettiva, certa e vincolante la disciplina urbanistico-edilizia vigente al momento della commissione degli illeciti, sia in quanto, estendendosi l'ambito oggettivo di applicazione del permesso di costruire in sanatoria, se ne violerebbe la tipicità provvedimentale, ancorata dalla norma primaria che lo prevede (art. 36 del D.P.R. 380/2001) alle sole violazioni di ordine formale;

- del principio di imparzialità, riveniente dall'art. 97 Cost., oltre che dall'art. 1, comma 1, della l. n. 241/1990 (secondo cui "l'attività amministrativa è retta da criteri ... di imparzialità"), in quanto si finirebbe per premiare gli autori di abusi edilizi sostanziali, a discapito di tutti coloro che abbiano correttamente eseguito attività edificatorie[...]

- dei principi di buon andamento e di efficacia, rivenienti dall'art. 97 Cost., oltre che dall'art. 1, comma 1, della l. n. 241/1990 (secondo cui "l'attività amministrativa è retta da criteri ... di efficacia"), in quanto, premiando gli autori degli abusi edilizi sostanziali, risulterebbe attenuata, se non addirittura neutralizzata, la forza deterrente dell'apparato sanzionatorio posto a presidio della disciplina di governo del territorio;

- dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, rivenienti, rispettivamente, dall'ordinamento comunitario e dagli artt. 3 e 97 Cost., in quanto si estenderebbe l'ambito oggettivo di applicazione di un istituto (permesso di costruire in sanatoria) al di là della fenomenologia (abusi edilizi meramente formali) in rapporto alla quale quest'ultimo è stato enucleato e commisurato dal legislatore.

⁶ Ex multis, Consiglio di Stato, sez. V, 11.06.2013, n. 3220.

In definitiva dunque, pare che si possa con certezza affermare che le opere abusivamente realizzate in un tempo antecedente rispetto all'entrata in vigore della L.r.V. n. 14/2009 non possono fruire dei benefici previsti dalla legge medesima e conseguentemente, non trovando questa applicazione, e considerando altresì l'*overruling* del Consiglio di Stato che ad oggi non ammette l'applicabilità della sanatoria giurisprudenziale, si può anche escludere una eventuale sanatoria edilizia per monoconformità alla regolamentazione urbanistica vigente.

4. Veniamo ora al tema che oggi più interessa, affrontato, anche se in via marginale, dalla sentenza in commento: la possibilità di sanare ex art. 36 del D.P.R. 380/2001, in applicazione del Piano Casa, gli interventi costruiti abusivamente in data successiva al luglio 2009.

È opportuno precisare che le considerazioni che si andranno a svolgere nel seguito della trattazione esulano dalla fattispecie concreta decisa dal T.A.R. Veneto con la sentenza n. 1139/2014.

Nel caso ivi trattato infatti, avendo esso ad oggetto interventi realizzati nel centro storico del Comune di Zevio, è stata correttamente esclusa l'applicabilità del Piano Casa, sia in virtù della previsione di cui all'art. 9, comma 1, lett. a) della legge regionale, sia altresì in forza dei Regolamenti attuativi adottati dall'Amministrazione resistente e ritenuti dal T.A.R. legittimi.

Per esaminare la questione sopra indicata dunque, sulla quale peraltro non sono state rinvenute precedenti pronunce tra la giurisprudenza del T.A.R. Veneto⁷, è necessario astrarsi dalla fattispecie concreta e procedere in via ipotetica.

Si supponga dunque, a fini meramente esplicativi, che gli interventi, realizzati *sine titulo* successivamente all'entrata in vigore della L.r.V. n. 14/2009, di cui alla sentenza in commento, non fossero situati nel centro storico del Comune di Zevio, ma in una zona territoriale in cui il Piano Casa fosse perfettamente e senza dubbio operante ed applicabile.

Sicché, se è vero che questi interventi, realizzati dopo l'entrata in vigore della legge regionale sul Piano Casa, sono qualificabili come abusivi, difettando il titolo abilitativo *ex lege* richiesto, è altrettanto vero che, se fosse stata presentata istanza

⁷ Il tema è stato - in parte - precedentemente affrontato dalla seconda sezione del T.A.R. Veneto solamente in occasione della pronuncia n. 962 del 5.07.2012, la quale aveva però ad oggetto immobili realizzati *sine titulo* prima dell'entrata in vigore della legge regionale sul Piano Casa.

per l'ottenimento del permesso, essi sarebbero stati assentibili, in quanto conformi alla L.r.V. n. 14/2009.

Ci si interroga, quindi, ora per capire se queste opere possano essere sanate ex art. 36 del D.P.R. 380/2001 in virtù della legge regionale sul Piano Casa.

Ebbene, la norma indicata richiede, ai fini del rilascio del permesso di costruire in sanatoria, la c.d. "doppia conformità" dell'intervento, dovendo lo stesso risultare conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

Ai fini pertanto dell'ottenimento del titolo abilitativo e della conseguente sanatoria dell'opera abusivamente realizzata, è necessario che sia dimostrata la conformità dell'intervento sia al piano urbanistico vigente al momento della presentazione dell'istanza sia alla normativa urbanistica vigente al tempo dell'esecuzione.

Esaminando dunque la fattispecie sopra ipotizzata alla luce del disposto dell'art. 36 del D.P.R. 380/2001, pare a chi scrive che si debba ritenere sussistente la doppia conformità *ex lege* richiesta.

Infatti, essendo stati gli interventi di cui si tratta realizzati dopo l'entrata in vigore del Piano Casa, la disciplina urbanistico ed edilizia vigente al tempo della realizzazione e quella vigente al tempo della presentazione dell'istanza è la medesima, trattandosi in entrambi i casi di disciplina in vigenza della L.r.V. n. 14/2009.

Conseguentemente, essendo tali opere, *sine titulo* realizzate, conformi al disposto della legge regionale indicata, allora esse possono essere sanate ex art. 36 del D.P.R. 380/2001 in applicazione del Piano Casa.

In opposizione ad un simile opinare si potrebbe sostenere che l'art. 9, comma 1, lett. e) della L.r.V. n. 14/2009 esclude esplicitamente dal campo di applicazione della stessa gli immobili abusivi soggetti all'obbligo di demolizione.

Tale eccezione tuttavia non può trovare accoglimento.

Invero, la *ratio* della norma indicata, che non consente l'applicazione degli artt. 2, 3 e 4 agli edifici anche parzialmente abusivi soggetti alla demolizione, è quella di evitare che ad immobili, già interessati da ampliamenti, ristrutturazioni o

modifiche edilizie realizzate in assenza del titolo abilitativo, possano ora essere applicati anche il *bonus* ampliativo e gli incentivi previsti dal Piano Casa.

La disposizione richiamata però non esclude, né esplicitamente né implicitamente, la possibilità di sanare quelle opere che, sebbene costruite in assenza di titolo, avrebbero potuto essere autorizzate in seguito alla presentazione della necessaria istanza, proprio in applicazione degli incentivi previsti dalla legge regionale, in quanto ad essa conformi.

Sembra quindi che tali interventi possano essere considerati conformi sia alla normativa urbanistico-edilizia vigente al tempo della realizzazione sia a quella vigente al momento della presentazione dell'istanza per il rilascio del titolo in sanatoria, così come richiesto dall'art. 36 del D.P.R. 380/2001.

In conclusione dunque, va ritenuta ammissibile la possibilità di sanare ex art. 36 del D.P.R. 380/2001 in applicazione del Piano Casa quegli interventi edilizi che, realizzati successivamente alla sua entrata in vigore ma in assenza del titolo abilitativo, siano conformi al disposto della legge regionale.

In mancanza tuttavia di una conferma giurisprudenziale sul punto, si ritiene che il T.A.R. Veneto, con la sentenza n. 1139/2014 oggi commentata, si sia lasciato sfuggire un'ottima occasione per definire in modo chiaro, definitivo ed autorevole la tematica ora affrontata.

Nata a Venezia, il 18.08.1987

Residente in Burano (VE), via San Mauro 110/a

Indirizzo e-mail: gloria.costantini@hotmail.it

Telefono: 346 1204658

30.01.2014

sede in