

## DOPPIA CONFORMITÀ: È ANCORA TROPPO PRESTO PER DIRE ADDIO?

Nota a Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 settembre 2023 n. 8485

La recente pronuncia della Sesta Sezione del Consiglio di Stato ritorna sul principio di doppia conformità e dunque sul permesso di costruire in sanatoria ex art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

Come noto, la doppia conformità – incidentalmente riconosciuta principio fondamentale dell'ordinamento nazionale dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza 29 maggio 2013 n. 101 – costituisce presupposto indefettibile per il rilascio del permesso di costruire in sanatoria: al fine di sanare un abuso edilizio, è necessario che l'intervento risulti conforme tanto alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dello stesso quanto a quella vigente al momento della presentazione della domanda di sanatoria (art. 36 d.P.R. 380/2001).

Detto principio è stato oggetto, nel corso degli anni, di attente riflessioni giurisprudenziali, le quali non sempre sono state univoche sul punto.

Invero, un filone interpretativo (oggi, pressoché abbandonato<sup>1</sup>) aveva ammesso – anche in assenza della c.d. doppia conformità – la legittimazione postuma delle opere edilizie eseguite senza titolo abilitativo o in difformità dal medesimo, purché esse fossero state conformi alla disciplina urbanistico-edilizia vigente al momento in cui la Pubblica Amministrazione fosse stata chiamata a rilasciare il permesso in sanatoria.

A tal proposito, si parlava di "sanatoria giurisprudenziale", istituto di cui l'Adunanza Plenaria auspicava la codificazione nel nuovo Testo Unico dell'Edilizia del 2001, *"ritenendosi illogico ordinare la demolizione di un quid che, allo stato attuale, risulta[va] conforme alla disciplina urbanistica vigente e che, pertanto, potrebbe legittimamente ottenere, a demolizione avvenuta, una nuova concessione"* (Consiglio di Stato, Adunanza Generale, Sez. Atti normativi 29 marzo 2001 n. 52).

Tuttavia, in considerazione dell'esistenza di orientamenti contrastanti, il legislatore del 2001 ha preferito non codificare tale previsione, con la conseguenza che il principio della doppia conformità ha notevolmente accresciuto la sua importanza.

---

<sup>1</sup> Sul punto, si veda Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 maggio 2023 n. 4891, che definisce la sanatoria giurisprudenziale *"un atto atipico con effetti provvedimenti che si colloca al di fuori di qualsiasi previsione normativa e che, pertanto, non può ritenersi ammesso nel nostro ordinamento, contrassegnato dal principio di legalità dell'azione amministrativa e dal carattere tipico dei poteri esercitati dall'Amministrazione, alla stregua del principio di nominatività"*.

---

Nel caso in esame, i giudici di Palazzo Spada si sono pronunciati sull'annullabilità o meno di un provvedimento di diniego del permesso di costruire in sanatoria in relazione a un manufatto composto dal piano terra da adibire a palestra, primo piano destinato parzialmente ad abitazione del custode e parzialmente a ufficio pertinente alla palestra, realizzato su un fondo di proprietà dei ricorrenti.

Sotto un primo profilo, il diniego dell'Amministrazione comunale viene giustificato alla luce dell'insufficienza delle opere di urbanizzazione primaria al momento della realizzazione del fabbricato abusivo. A tal proposito, il Collegio ha reputato che, a detto fine, si dovesse ritenere *"irrelevante la presenza della strada abusiva indicata da parte appellante, posto che la stessa è già oggetto di un progetto di demolizione da parte del Comune, che non può certo essere modificato per l'esigenza di sanare un manufatto a sua volta abusivo: la strada in questione, pertanto, non può essere tenuta in considerazione e parte appellante, inoltre, non ha dimostrato l'esistenza di ulteriori infrastrutture idonee"* (Consiglio di Stato, n. 8485/2023, punto 17.3.3)<sup>2</sup>.

Pertanto, vista l'assenza delle opere di urbanizzazione necessarie sia al momento della realizzazione dell'abuso, sia al momento della presentazione della domanda, la sanatoria postuma non sarebbe stata possibile.

Ma vi è di più. Nel ritenere condivisibili le considerazioni del TAR, i giudici di Palazzo Spada hanno individuato un secondo ostacolo al conseguimento del provvedimento in sanatoria: la mancanza di un serio e dettagliato progetto presentato da parte dei ricorrenti e diretto a realizzare gli interventi di urbanizzazione primaria necessari. Ebbene, risulta indispensabile *"che la parte richiedente presenti, in sede di domanda di permesso di costruire, un progetto esecutivo delle opere necessarie, mentre nel caso di specie parte appellante si è limitata a produrre uno schema di convenzione senza specificare quali siano le opere da realizzarsi nel concreto"* (Consiglio di Stato, n. 8485/2023, punto 17.3.4).

Da ultimo, la sentenza in commento conferma il consolidato orientamento giurisprudenziale che vede il procedimento per la verifica di conformità di cui all'art. 36 d.P.R. 380/2001 sfociare in un provvedimento di carattere assolutamente vincolato, *"il quale non necessita di altra motivazione oltre a quella relativa alla corrispondenza (o meno) dell'opera abusiva alle prescrizioni urbanistico-edilizie vigenti sia all'epoca di realizzazione dell'abuso sia a quella di presentazione dell'istanza ex art. 36 dpr 380/2001"* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 14 marzo 2023 n. 2660)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Si rammenta che *"è onere del soggetto interessato alla sanatoria dell'abuso edilizio dare prova della c.d. doppia conformità urbanistica dell'opera da sanare, sia con riferimento al momento della realizzazione della stessa, che al momento della presentazione della relativa istanza di sanatoria, così come previsto dall'art. 36, d.P.R. n. 380/2001"* (cfr. T.A.R. Campania – Salerno, Sez. II, 17 luglio 2023 n. 1735).

<sup>3</sup> Come precisato dalla stessa Sezione del Consiglio di Stato nella sentenza 6 aprile 2023 n. 3549, *"corollario di ciò è che il titolo in sanatoria non può contenere alcuna ulteriore prescrizione, poiché altrimenti postulerebbe, in contrasto con l'art. 36, non già la «doppia conformità» delle opere abusive, ma una sorta di conformità ex post, condizionata all'esecuzione delle prescrizioni e, quindi, non esistente né al momento della realizzazione delle opere, né al tempo della presentazione della domanda di sanatoria, bensì eventualmente solo alla data futura e incerta in cui il ricorrente abbia ottemperato a tali prescrizioni"*.

---

Se, per il momento, la giurisprudenza è concorde nel ritenere la doppia conformità un principio intangibile del nostro ordinamento, le recenti discussioni in tema di condono edilizio, accanto all'auspicata riforma del Testo Unico dell'Edilizia, avvicinano progressivamente la possibilità di ancorare la sanatoria alla conformità dell'opera alla sola normativa edilizia e urbanistica vigente, facendo dunque progressivamente venir meno l'inconfutabilità di detto principio.

**DISCLAIMER**

Il presente *Client Alert* ha il solo scopo di fornire informazioni di carattere generale. Di conseguenza, non costituisce un parere legale né può in alcun modo considerarsi come sostitutivo di una consulenza legale specifica.

---

Laura Sommaruga, Partner  
Email: [laura.sommaruga@grplex.com](mailto:laura.sommaruga@grplex.com)

Enrico Cassaro, Junior Associate  
Email: [enrico.cassaro@grplex.com](mailto:enrico.cassaro@grplex.com)