

**Sull'accertamento di conformità: il silenzio significativo di rigetto in caso di omessa pronuncia della P.A. e il caso della diversa distribuzione di spazi interni.**

**I.** L'art. 36, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001 prevede che *"In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, 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 sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda".*

In ordine alla concreta interpretazione ed applicazione dell'invocata disposizione, la giurisprudenza amministrativa ha sostenuto che: «*il decorso del termine di sessanta giorni equivale alla emanazione di un provvedimento di rigetto dell'istanza, tenuto conto del tenore letterale dell'originario art. 13 della legge n. 47 del 1985 e dei lavori preparatori del testo unico sull'edilizia n. 380 del 2001 (dovendosi intendere l'espressione "la richiesta si intende rifiutata" non dissimilmente da quella originariamente prevista dal medesimo art. 13)*» (Cons. di Stato IV n. 100/2010).

Invero, «*A norma dell'art. 36 DPR 380/2001: "Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata".*

*Dunque, alla mancanza di un formale provvedimento, la disposizione citata riconduce effetti giuridici equivalenti ad un provvedimento di rigetto dell'istanza, con conseguente possibilità di ricorrere avverso il diniego tacito (cfr. Cons. St., Sez. IV, 3 febbraio 2006, n. 401).*

*Il configurarsi di un diniego tacito, pur escludendo ovviamente la possibilità di far valere vizi che attengono alla motivazione del rigetto, implica che il ricorso dell'interessato si*

**incentri sui profili sostanziali, ovvero sulla effettiva sussistenza delle condizioni per la sanatoria"** (1).

Tale orientamento è stato condiviso anche dal TAR di Bari, il quale ha avuto modo di rilevare che: *".. .. essendo decorsi più di sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza ex art. 36 d.P.R. 380/2001, senza che il Comune abbia adottato un provvedimento espresso conclusivo del procedimento di accertamento di conformità, si è comunque, formato il silenzio significativo di rigetto, attualmente lesivo dell'interesse del ricorrente, a nulla rilevando il fatto che sia stato effettivamente avviato il procedimento per l'accertamento di conformità dell'intervento edilizio per cui è causa, finché non sarà adottato un provvedimento che si sostituisca al silenzio rigetto ... .. dovendosi decidere della illegittimità del silenzio rigetto, che equivale ad accertamento di non conformità dell'intervento edilizio, compete al ricorrente che se ne duole, allegare le ragioni per le quali, al contrario, detto intervento sarebbe assentibile.*

**Infatti, l'accoglimento del ricorso avverso il silenzio rigetto, che costituisce un esito tipico del procedimento significativo di diniego, postula necessariamente l'accertamento della accoglibilità dell'istanza oggetto di verifica"** (2).

Ancora più di recente, sempre il Tar Bari, con decisione n. 962 del 4 luglio 2023, ha nuovamente ribadito che: *".. .. il silenzio dell'Amministrazione protratto oltre il termine di sessanta giorni, a fronte di un'istanza di accertamento di conformità urbanistica presentata ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, costituisce un'ipotesi di silenzio significativo, al quale vengono collegati gli effetti di un provvedimento di rigetto della domanda di sanatoria, impugnabile nelle forme ordinarie: da ciò consegue che, **una volta formatosi il silenzio significativo per inutile decorso del relativo termine, deve ritenersi già formato il provvedimento negativo tacito eventualmente da impugnare da parte dell'istante, che sarà a quel punto onerato di dimostrare in giudizio l'illegittimità del diniego***

*tacitamente opposto dall'Amministrazione a cagione della compatibilità dell'intervento realizzato con la normativa primaria e secondaria di riferimento* (ex multis, T.A.R. Campania, Napoli, Sezione Seconda, 16 ottobre 2020, n. 4537), vigente sia al momento di realizzazione dell'intervento, sia al momento di presentazione della domanda (art. 36, comma 1 del d.P.R. n. 380/2001 - c.d. "doppia conformità"). Il ricorrente deve quindi puntualmente e adeguatamente allegare e provare le ragioni per le quali - al contrario - l'intervento sarebbe "doppiamente" assentibile: l'accoglimento del ricorso avverso il detto silenzio - rigetto postula necessariamente l'accertamento dell'accogliibilità dell'istanza oggetto di verifica. Sicchè "Il configurarsi di un diniego tacito, pur escludendo ovviamente la possibilità di far valere vizi che attengono alla motivazione del rigetto, **implica che il ricorso dell'interessato si incentri sui profili sostanziali, ovvero sulla effettiva sussistenza delle condizioni per la sanatoria**" (Consiglio di Stato, Sezione Sesta, 28 settembre 2020, n. 5669 - punto n. 9.1) .. ..".

Da quanto sopra, risulterà indubbiamente illegittimo un diniego tacitamente opposto dall'Amministrazione comunale, allorché sussistano le condizioni previste *ex lege* per la sanatoria.

**II.** Ciò chiarito, occorre verificare se un intervento consistente nella diversa distribuzione di spazi interni, anche a vari livelli, realizzati in assenza di permesso di costruire, ma che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici interessati, possano essere oggetto di permesso in sanatoria.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa è costante nell'affermare che: "*.. .. la diversa distribuzione degli ambienti interni mediante eliminazione e spostamenti di tramezzature, purché non interessi le parti strutturali dell'edificio, costituisce attività di manutenzione straordinaria assoggettata al semplice regime della comunicazione di inizio lavori, originariamente in forza dell'art. 6, comma 2, ed ora dell'art. 6 bis del D.P.R. n. 380 del 2001, che disciplina gli interventi subordinati a c.i.l.a. In tali casi, quindi, l'omessa*

*comunicazione non può giustificare l'irrogazione della sanzione demolitoria che presuppone il dato formale della realizzazione dell'opera senza il prescritto titolo abilitativo. Quando invece questo stesso intervento interessi parti strutturali del fabbricato, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. a), del D.P.R. n. 380 del 2001, la disciplina applicabile è quella della segnalazione certificata di inizio attività, la cui mancanza comporta, parimenti, l'irrogazione della sola sanzione pecuniaria” (T.A.R. Campania – Salerno, Sez. II, 06/07/2018, n. 1042)”* (3).

Anche con riferimento al previgente quadro normativo, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che **“l'intervento edilizio comportante esclusivamente una diversa distribuzione degli spazi interni non necessita del permesso di costruire. Infatti, “è da escludersi che integri aumento volumetrico, il quale richiede il permesso di costruzione, ogni diversa distribuzione in vani, per numero e ampiezza, della identica superficie totale calpestabile”** (cfr. Cass., sentenza n. 37713 dell'1 ottobre 2012; Tar Lazio II, 6 maggio 2014 n. 4707).

*Infatti l'art. 3, comma 1, del D.P.R. n. 380 del 2001, alla lett. b) qualifica come interventi di manutenzione straordinaria “le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso”, e alla lett. d) qualifica come interventi di ristrutturazione edilizia “gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente”. Inoltre si deve rammentare che dal combinato disposto degli articoli 10, comma 1, e 22, comma 1, del D.P.R. n. 380 del 2001 si desume che tali interventi, qualora non comportino modifiche del volume e delle superfici o mutamenti della destinazione d'uso, non sono subordinati al preventivo rilascio del permesso di costruire, bensì alla presentazione di una D.I.A., diversamente dal caso in cui la diversa*

*distribuzione degli spazi interni si inserisca in un più articolato complesso di interventi di ristrutturazione e, comportando la configurazione, nel complesso, di un organismo nuovo necessiti del previo rilascio del permesso di costruire.*

*Nel caso di specie risulta realizzato un mero spostamento di tramezzi che, anche considerate le dimensioni dell'immobile, non ha determinato alcuna modificazione delle superfici; né, combinandosi con ulteriori interventi di ristrutturazione, ha determinato la configurazione complessiva di un nuovo organismo edilizio.*

*Ne consegue che detti interventi avrebbero potuto essere realizzati previa presentazione di d.i.a., in assenza della quale, il Comune avrebbe dovuto comminare una sanzione pecuniaria e non già la sanzione della demolizione" (4).*

In particolare, proprio in un caso relativo alla diversa distribuzione degli ambienti, il Giudice amministrativo ha così statuito: *“trattasi di opere di manutenzione che, ex art. 9 l.r. n. 37 del 1985, non necessitano di permesso di costruire, afferendo all'interno dell'immobile; esse non alterano lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici ...*

*Com'è noto, la diversa distribuzione degli ambienti interni mediante eliminazione e spostamenti di tramezzature, **purché non interessi le parti strutturali dell'edificio**, costituisce attività sottratta al regime concessorio e autorizzatorio; unica condizione è, per l'appunto, che le dette opere non comportino aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari e che non modifichino la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari ... (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I n. 1259 del 2020; n. 2144 del 2020; cfr. anche TAR Salerno, Sez. II, n. 1900 del 2019 e n. 905 del 2020) (5).*

Alla luce di quanto innanzi, dunque, deriva che allorché un'istanza di accertamento di conformità, ex art. 36 d.P.R. n. 380 del 2001, abbia ad oggetto una diversa distribuzione degli spazi interni dell'esistente edificio realizzati senza titolo abilitativo, la stessa risulterà del tutto fondata. Ed infatti: *“l'accertamento di conformità previsto dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del*

2001, già disciplinato dall'art. 13 della l. n. 47 del 1985, è diretto a sanare le opere solo formalmente abusive, in quanto eseguite senza il previo rilascio del titolo, ma conformi nella sostanza alla disciplina urbanistica applicabile per l'area su cui sorgono, vigente sia al momento della loro realizzazione che al momento della presentazione dell'istanza di conformità (c.d. doppia conformità, in termini, da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV 7 settembre 2018, n. 5274).

***Il provvedimento di accertamento di conformità assume, pertanto, una connotazione eminentemente oggettiva e vincolata, priva di apprezzamenti discrezionali, dovendo l'autorità procedente valutare l'assentibilità dell'opera eseguita sulla base della normativa urbanistica ed edilizia vigente, in relazione ad entrambi i momenti considerati dalla norma (TAR Sicilia – Palermo, Sez. III, 25 febbraio 2019, n. 553) [...]”.***

(1) Consiglio di Stato, Sez. Sesta, 28 settembre 2020, n. 5669.

Ed ancora, <<"è noto che il silenzio dell'Amministrazione protratto oltre il termine di sessanta giorni, a fronte di un'istanza di accertamento di conformità urbanistica presentata ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 6 Giugno 2001 n. 380, costituisce un'ipotesi di silenzio significativo al quale vengono collegati gli effetti di un provvedimento di rigetto dell'istanza, impugnabile nelle forme ordinarie. Da ciò consegue pertanto che, una volta formatosi il silenzio significativo per inutile decorso del relativo termine, non sussiste più alcun obbligo di provvedere sull'istanza presentata dal privato in capo all'Amministrazione, dovendosi già ritenere formato il provvedimento negativo tacito eventualmente da impugnare da parte dell'istante, che sarà a quel punto onerato di dimostrare in giudizio l'illegittimità del diniego tacitamente opposto dall'Amministrazione a cagione della compatibilità dell'intervento realizzato con la normativa primaria e secondaria di riferimento>> (TAR Campania, Napoli, Sez. Ottava, 29 ottobre 2018, n. 6328; orientamento consolidato: cfr., ex multis, TAR Campania, Napoli, Sez. Seconda, 9 agosto 2021, n. 5469 e 23 luglio 2012, n. 3507; TAR Campania Napoli, Sez. Terza, 22 agosto 2016, n. 4088 e 31 marzo 2015, n. 1874; TAR Marche, Sez. Prima, 12 ottobre 2010, n. 3340).

(2) TAR Puglia, Bari, Sez. Terza, 5 maggio 2016, n. 592: decisione non appellata.

(3) TAR Campania, Salerno, Sez. Seconda, 4 novembre 2019, n. 1900. Nello stesso senso, sempre TAR Campania - Salerno, Sez. Seconda, 15 luglio 2020, n. 905.

(4) T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I quater, 17 ottobre 2015, n. 11831.

(5) TAR Sicilia, Catania, Sez. Prima, 17 maggio 2022, n. 1345.

(6) TAR Sicilia, Palermo, Sez. Seconda, 15 febbraio 2023, n. 501; id., TAR Campania, Napoli, Sez. Seconda, 28 ottobre 2022, n. 6657.

Agosto 2023