

Sanatoria per le opere edilizie in aree sottoposte a vincolo ai sensi della legge 24 novembre 2003 n.326, tra gli orientamenti della giurisprudenza e i profili pratici di applicazione.

Un focus sul caso delle aree naturali protette nella Regione Lazio.

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

« *“in tema di abusi edilizi commessi in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, la disciplina dettata dall'art. 32 del DL 30 settembre 2003, n. 269 (convertito con modificazioni in legge 24 novembre 2003, n. 326) esclude del tutto l'applicazione del condono edilizio per gli abusi edilizi maggiori (nuove costruzioni o ristrutturazioni edilizie), mentre per gli abusi edilizi minori (interventi di restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria) lo consente a condizione che questi ultimi siano conformi alle norme urbanistiche ovvero alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”.*

Inoltre è necessario che le opere siano state realizzate prima dell'imposizione del vincolo, siano sostanzialmente conformi agli strumenti urbanistici e le difformità consistano in quelle analiticamente indicate nell'art. 32 della legge n. 47 del 1985. »

« *La disposizione contenuta nell'art. 39 della legge n. 47 del 1985, secondo la quale il solo versamento dell'oblazione comporta l'estinzione immediata dei reati edilizi ed urbanistici, seppure le opere relative non siano suscettibili di sanatoria, ...va coordinata con le nuove disposizioni del d.l. n. 269 del 2003, convertito nella legge n. 326 del 2003, secondo cui l'effetto estintivo del condono non opera nell'immediato ma solo a seguito dell'esaurimento della procedura amministrativa e comunque non è applicabile agli abusi commessi su immobili sottoposti a vincolo, specie se di natura paesaggistica se non nei limiti di cui al citato art. 32 della legge n. 326 del 24 novembre 2003 per le opere di minima entità. »*

« *...il trasferimento al patrimonio comunale della proprietà dell'immobile abusivo, automaticamente conseguente alla scadenza del termine di novanta giorni fissato per l'ottemperanza all'ordinanza di demolizione, non costituisce impedimento giuridico a che il privato responsabile esegua l'ordine di demolizione impartitogli dal giudice con la sentenza di condanna, salvo che l'autorità comunale abbia dichiarato l'esistenza di interessi pubblici prevalenti rispetto a quello del ripristino dell'assetto urbanistico violato. Il soggetto condannato può infatti richiedere al Comune, divenuto medio tempore proprietario, l'autorizzazione a procedere alla demolizione a proprie spese, così come può provvedervi, a spese del condannato, l'autorità giudiziaria ...» (cfr. da ultimo, Cass. pen. III 19 giugno 2008 n.25117)*

La disciplina statale

La disciplina che, a livello statale, regola la possibilità di condono per opere abusivamente realizzate in aree sottoposte a vincolo è attualmente disegnata dal combinato disposto di cui agli artt. 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985 n.47 come modificati, nonché dai commi 26 e 27 dell'art.32 della legge n.326/03.

In premessa, va osservato come il legislatore del 2003 abbia posto due principi di carattere generale, a mente dei quali da un lato il rilascio della concessione in sanatoria in aree vincolate – ci si riferisce, evidentemente, alla sola sanatoria straordinaria – per le opere realizzate su immobili sottoposti a vincolo è subordinato al parere favorevole delle Amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso, dall'altro che le nuove costruzioni residenziali, ai sensi dell'art.32 della legge sul condono, non sono suscettibili di sanatoria ai sensi dell'art.32 del DL n. 269 del 2003, convertito nella legge n. 326 del 2003, le nuove costruzioni residenziali realizzate in assenza di titolo abilitativo edilizio in zone soggette a vincolo imposto prima della costruzione a tutela degli interessi paesaggistici (cfr. tra le più recenti 6431 del 2007; 12577 del 2005; 38694 del 2004 e 28517 del 2007 e, da ultimo, 25117 del 2008).

Il succitato art. 32, comma 26 dispone, infatti, che: "Sono suscettibili di sanatoria edilizia le tipologie di illecito di cui all'allegato 1:

a) numeri da 1 a 3, nell'ambito dell'intero territorio nazionale, fermo restando quanto previsto alla lett. e) del comma 27 del presente articolo, nonché 4, 5 e 6 nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo di cui alla Legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 32;

b) numeri 4, 5 e 6 (restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria), nelle aree non soggette ai vincoli di cui alla L. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 32 in attuazione di legge regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data d'entrata in vigore del presente decreto, con la quale è determinata la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio".

Secondo il tenore letterale della norma, nell'intero territorio nazionale non soggetto a vincolo, sono sanabili le tipologie d' abuso rientranti nei numeri 1, 2, e 3 fatta eccezione per le opere di cui al comma 27, lett. e) ossia per le opere realizzate su immobili dichiarati monumenti nazionali con provvedimento avente forza di legge o dichiarati d'interesse particolarmente rilevante ai sensi del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, artt 6 e 7 (lett. a) parte prima del comma 26); quelle di cui ai numeri 4, 5 e 6 solo in virtù della legge regionale di riferimento, (lett. b), comma 26). Nelle zone vincolate, in base alla seconda parte della lett. a) solo quelle di cui alle tipologie di abuso di cui ai nn. 4, 5 e 6.

La seconda parte della lett. a) del comma 26 statuisce espressamente dunque, che nelle aree sottoposte a vincolo di cui all'art. 32 della legge n. 47/1985 (trattasi anche dei vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici, ambientali e paesistici) è possibile ottenere la sanatoria soltanto per gli interventi edilizi di minore rilevanza (corrispondenti alle tipologie di illecito di cui ai nn. 4, 5 e 6 dell'allegato 1), previo parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo.

Ed in proposito non può mancarsi di rilevare che la normativa statale sul condono edilizio, per la sua natura straordinaria ed eccezionale, deve intendersi di stretta interpretazione.

Inequivoca è altresì, al riguardo, la Relazione governativa al D.L. n. 269/2003, seconda la quale "... è fissata la tipologia di opere assolutamente insanabili tra le quali si evidenziano... quelle realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio nelle aree sottoposte ai vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici, ambientali e paesistici ... Per gli interventi di minore rilevanza (restauro e risanamento conservativo) si ammette la possibilità di ottenere la sanatoria edilizia negli immobili soggetti a vincolo previo parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela. Per i medesimi interventi, nelle aree diverse da quelle soggette a vincolo, l'ammissibilità alla sanatoria è rimessa ad uno specifico provvedimento regionale"

Ai fini dell'acquisizione dei pareri, la norma prevede che si applichi "quanto previsto dall'art. 20, comma 6, del D.P.R. n. 380/2001" e che "il motivato dissenso espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico - territoriale, ivi inclusa la Soprintendenza competente, alla tutela del patrimonio storico artistico o alla tutela della salute preclude il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria" (comma 4). Peraltro, "il parere non è richiesto quando si tratti di violazioni riguardanti l'altezza, i distacchi, la cubatura o la superficie coperta che non eccedano il 2 per cento delle misure prescritte" (previsione, quest'ultima, contenuta anche nella precedente formulazione).

Ciò premesso, il comma 27 elenca tutta una serie di fattispecie per le quali il condono non è mai assentibile.

Tra le fattispecie escluse, alla lett. d) si annoverano le opere realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, qualora istituiti prima dell'esecuzione di dette opere in assenza o in difformità dal titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche ed alla prescrizioni degli strumenti urbanistici.

L'art. 27 si riferisce sia ai vincoli di inedificabilità assoluta (ad esempio vincolo ferroviario, aereo, e idraulico) che ai vincoli di inedificabilità relativa (ad esempio vincolo paesaggistico).

La norma anzidetta esordisce tuttavia facendo salvo "quanto previsto dalla L. n. 47 del 1985, artt. 32 e 33", in un formulazione che ha dato adito a diversi dubbi di carattere interpretativo. Non a caso, ad esempio, Il Dipartimento Territorio della Regione Lazio, nella nota prot. 34283 del 7 marzo 2005, inviava all'Ufficio Legislativo del Ministero per i Beni e le Attività Culturali una richiesta di parere in merito all'interpretazione dell'art. 32 comma 27 della legge sul condono, con particolare riferimento alla lett.b).

Ad avviso della Regione Lazio, pareva infatti doversi registrare una incongruenza tra quanto disposto dal comma 1 dell'art.32 della legge n.47/85, come modificato dall'art.43 della legge n.326/03, che ammette la sanatoria per le opere abusive eseguite su immobili sottoposti a vincolo previa acquisizione del parere favorevole delle Amministrazioni preposte alla tutela del vincolo

stesso, e quanto normato, invece, dall'art.32 comma 27 lett.d) della legge 326/03, a mente del quale non sono sanabili le opere abusive realizzate in aree sottoposte a vincolo paesistico, idrogeologico e dei parchi e delle riserve nazionali, regionali e provinciali, qualora istituiti prima dell'esecuzione delle opere abusive.

La criterio chiave per risolvere l'apparente antinomia normativa, come autorevolmente chiarito in numerose pronunce dalla Suprema Corte di Cassazione (cfr. 48956/04, 28517/07 e 6431/07), è quella contenuta nell'art. 32 della legge 47/85, che è richiamata dalla parte seconda della L. n. 326 del 2006, comma 26, lett. a).

La legge n. 47 del 1985, comma 26, lett. a) nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla legge sul condono n. 326 del 2003, art. 32, comma 43, esordisce però facendo salve le fattispecie di cui all'art. 33 ossia le opere non suscettibili di sanatoria perché ricadenti nelle zone vincolate indicate nell'articolo medesimo, tra le quali quelle sottoposte a vincoli ambientali, paesistici, storici.

A sua volta, anche l'art. 33 si riferisce sia ai vincoli di inedificabilità assoluta che a quelli di inedificabilità relativa. L'art. 32, dopo avere richiamato le esclusioni di cui all'art 33, al comma 1 afferma che il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria su immobili sottoposti a vincolo è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso. Al comma 2 stabilisce poi le condizioni per ottenere la sanatoria nelle zone vincolate precisando anzitutto che possono ottenere la sanatoria le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione alle condizioni elencate nella norma.

L'art. 32 quindi ammette la sanatoria nelle zone vincolate per tipologie di abusi diversi da quelli di cui ai nn. 4, 5 e 6 a condizione però che si tratti di vincoli di inedificabilità imposti dopo che l'opera è stata realizzata e che le difformità siano quelle indicate dalla norma stessa ossia:

a) difformità dalla L. n. 64 del 1974 e dal testo unico quando però possono essere collaudate secondo il disposto del quarto comma dell'art. 35;

b) difformità dalle norme urbanistiche che prevedono la destinazione ad edifici pubblici o spazi pubblici, purché non in contrasto con le previsioni di varianti di recupero di cui al capo 3[^];

c) difformità dalle norme del D.M. 1 aprile del 1968, n. 1404 relative alle distanze minime di rispetto stradale in materia di edificazione fuori dei centri urbani e dalla L. 13 giugno 1991, n. 190, artt 16, 17 e 18, e successive modificazioni (quest'ultimo richiamo è erroneo perché la L. n. 191 del 1990 conta solo cinque articoli per cui il rinvio deve intendersi riferito agli articoli del D.Lgs. n. 285 del 1992 con cui è stato approvato il nuovo codice stradale in esecuzione della delega contenuta nella L. n. 191 del 1990), sempre che le opere stesse non costituiscano minaccia alla sicurezza del traffico.

La legge n. 47 del 1985, art. 32 come risultante dalle modifiche apportate con la L. n. 326 del 2003 si riferisce quindi alla condonabilità delle opere realizzate prima dell'imposizione del vincolo. Le esclusioni di cui all'art 27, lett. d) sono invece quelle realizzate dopo l'imposizione del vincolo.

Tanto osservato, dalla combinata lettura dei commi 26 e 27 della L. n. 326 del 2006, art. 32 e dal rinvio alle esclusioni previste dalla L. n. 47 del 1985, artt. 32 e 33, come sostituiti dalla medesima L. n. 326 del 2003, si può trarre il principio più volte ribadito dalla Suprema Corte che nelle zone vincolate sono sanabili solo le tipologie di abuso riconducibili ai nn. 4,5,6 (manutenzione, restauro e risanamento conservativo previo parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela). Le altre tipologie di abuso sono sanabili nelle zone vincolate a condizione che le opere siano state realizzate prima dell'imposizione del vincolo, siano sostanzialmente conformi agli strumenti urbanistici e le difformità consistano esclusivamente in quelle analiticamente indicate nella L. n. 47 del 1985, art. 32 e successive modificazioni.

Conclusivamente, pertanto, come chiarito sia dalla Suprema Corte che dall'Ufficio Legislativo del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, nel parere reso in data 31 marzo 2005 nota prot. 51576 in riscontro della summenzionata richiesta della Regione Lazio, il legislatore del 2003 ha introdotto nuovi vincoli all'applicabilità del condono (comma 27) che si aggiungono a quanto già previsto dagli artt. 32 e 33 della legge n.47/85, con la conseguenza che in area sottoposta a vincolo paesaggistico risultano condonabili i soli abusi formali e non già quelli sostanziali. Il tutto in un contesto in cui la giurisprudenza penale, sin dal varo del condono, si era espressa in senso ulteriormente limitativo, stante che, giusta la previsione del comma 26 lett.a) dell'art.32, nelle aree vincolate risultavano sanabili unicamente i cd. abusi minori, di cui agli artt. 4, 5 e 6 dell'All.1.

La normativa regionale. Il caso delle aree protette della Regione Lazio

Da parte sua, il legislatore regionale è intervenuto per tramite della LR 8 novembre 2004 n.12 ("Disposizioni in materia di definizione di illeciti edilizi"), come modificata dalla LR 9 dicembre 2004 n.18, che all'art.3 ha introdotto cause ostative al condono in aree vincolate, andando a confermare, integrandola, la formazione statale.

Ai sensi dell'art.3 comma 1 lett.b) della LR 8 novembre 2004 n.12, come modificato dall'art.35 della LR 9 dicembre 2004 n.18, la sanatoria non è ritenuta ammissibile per *"le opere di cui all'articolo 2, comma 1, realizzate, anche prima della apposizione del vincolo, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali."*

Orbene, dalla lettera delle norma regionale è dato quindi evincersi come da un lato la questione relativa alla data di istituzione del vincolo rispetto alle opere abusivamente realizzate possa dirsi definitivamente risolta, atteso che non solo la stessa ha ristretto l'ambito di applicazione della sanatoria straordinaria prescindendo espressamente dal momento di apposizione del vincolo, così come autorevolmente sostenuto dall'Adunanza Plenaria nella decisione n.20 del 22 luglio 1999, ma, separando le tipologie di vincolo dalla particella disgiuntiva "nonché" ha espressamente escluso la sanatoria nei parchi e nelle altre aree naturali protette.

Con la inevitabile conseguenza che all'interno delle aree protette, che, come noto, risultano in ogni caso paesaggisticamente vincolate, i condoni richiesti ai sensi della legge n.326/03 non dovranno in nessun caso ritenersi assentibili.

Valentina Stefutti

Pubblicato il 29 giugno 2008