

**Al Senato depositata una proposta di legge per il quarto condono edilizio.
Se approvata, darebbe il via libera alla sanatoria postuma degli abusi
anche nelle aree vincolate.**

A cura del Dott. Maurizio Santoloci e dell'Avv. Valentina Stefutti

DOCUMENTI

2010

INformazione

Con Atto n. 2020, il 17 febbraio scorso è stata depositata al Senato una Proposta di Legge che, se approvata secondo il testo presentato, riaprirebbe i termini del condono 2003, facendoli slittare al 31 dicembre di quest'anno, dando la possibilità di sanare, per tramite della sanatoria straordinaria varata nel 2003 con la legge n.326/03, ed in ipotesi in cui la sanatoria ordinaria non sarebbe in alcun caso assentibile, una innumerevole serie di manufatti, anche e soprattutto nelle aree vincolate sotto il profilo paesaggistico e/o ambientale.

Come è dato leggere nella Relazione illustrativa, che pubblichiamo in calce al presente articolo, la Proposta di legge in commento viene motivata sostenendo che ai cittadini della Campania, ma in parte anche a quelli delle Marche e dell'Emilia Romagna, fosse "stata di fatto preclusa la possibilità di utilizzare lo speciale statuto di sanatoria", a cagione della circostanza che le leggi regionali di recepimento della normativa statale avessero eccessivamente ristretto le possibilità di accedere al condono.

In ogni caso, va ricordato come la Corte Costituzionale, proprio in relazione alla questione afferente la riapertura dei termini del condono, nel 1995, con sentenza n.427, resa evidentemente in relazione al secondo condono edilizio, quello del 1994, ebbe modo di significare che *"il carattere dell'art. 39 è sicuramente quello di norma del tutto eccezionale in relazione anche a ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria.... Certamente, una tale soluzione, ove fosse reiterata, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini, riferiti all'epoca dell'abuso sanabile, non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza, in quanto finirebbe col vanificare del tutto le norme repressive di quei comportamenti che il legislatore ha considerato illegali perché contrastanti con la tutela del territorio (sentenza n. 416 del 1995)"*.

Fatte queste brevi considerazioni di carattere preliminare, possiamo ora ad analizzare i contenuti della legge sul condono del 2003, con particolare riferimento alle aree vincolate, per poi passare allo scrutinio della Proposta di Legge con commento.

Il condono edilizio nelle aree vincolate. Cosa prevede oggi la legge n.326/03

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).

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 mancare 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.

Il 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 quello contenuto 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.

Peraltro, in talune legislazioni regionali, si rinvenivano norme più restrittive, rispetto a quelle testè oggetto di illustrazione.

Si citi, ad esempio, il caso della Regione Lazio, in cui il Legislatore regionale, con la 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 conseguenza che, all'interno del Parco Nazionale del Circeo, della parte laziale del Parco Nazionale di Abruzzo e di tutti i Parchi Regionali, i condoni richiesti ai sensi della legge n.326/03 non possono in alcun caso ritenersi assentibili.



Cosa cambierebbe se la Proposta di Legge venisse approvata.

Come si accennava in premessa, l'Atto Senato 2020 contiene previsioni destinate ad incidere in modo specifico sulle aree vincolate dal punto di vista ambientale e/o paesaggistico.

La prima norma da osservare è quella di cui alla lett.d) del comma 27, che abbiamo diffusamente illustrato nel paragrafo precedente e che elenca tutta una serie di fattispecie per le quali il condono non è mai assentibile.

Nella versione attualmente vigente, la testè citata norma recita testualmente: *“Fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora: ... d) siano state 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 della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.”*

Pare pertanto oltremodo evidente come la soppressione delle parole “dei beni ambientali e paesistici” renda possibile – ed è esattamente questa la *ratio* della novella legislativa - rendere assentibile la sanatoria straordinaria, nelle aree vincolate, che, è bene ricordare, rappresentano circa il 47% del territorio nazionale, per una serie di opere abusive non suscettibili di sanatoria per tramite della cd. sanatoria di regime e che pertanto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 27 e 31 del DPR 6 giugno 2001 n.380, sarebbero suscettibili di immediata demolizione.

Al contempo, la previsione di cui all'art.27-bis, introdotta dalla novella, mira a scardinare il sistema di preclusioni disegnato dall'art.146 comma 4 del D.lgs. 22 gennaio 2004 n.22, come novellato dal D.lgs 26 marzo 2008 n.63 (*“L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi. L'autorizzazione è valida per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione”*) che, come abbiamo più volte avuto occasione di riferire sulle pagine di Diritto all'Ambiente, nelle aree sottoposte a vincolo, concernente la sanabilità degli abusi che rivestano, contemporaneamente, carattere minore e formale, nell'accezione descritta al paragrafo precedente, restando evidentemente esclusi, in primis, gli interventi di nuova costruzione.

Una circostanza, questa, che spiega sin troppo bene le ragioni per le quali che estendere il condono del 2003 ad aree vincolate anche per abusi gravi, aventi carattere radicale, rappresenti una scelta destinata necessariamente ad aprire la strada ad una sanatoria postuma di costruzioni abusive fino ad oggi considerate insanabili, provocando una gravissima ferita all'ambiente, proprio nelle aree di maggior pregio, e al precario assetto idrogeologico che caratterizza l'intero territorio nazionale.

Non solo. Nel DDL in commento è stato altresì previsto che, addirittura, proprio per gli interventi testè descritti, le Amministrazioni siano tenute al riesame delle istanze di condono già oggetto di reiezione ai sensi del comma 32, con l'ulteriore conseguenza di dover sospendere tutti i procedimenti sanzionatori, non solo di natura amministrativa ma anche penale già avviati, anche in esecuzione di sentenze passate in giudicato, fino alla definizione delle predette istanze.

Maurizio Santoloci e Valentina Stefutti

Pubblicato il 13 marzo 2009

Pubblichiamo in calce il testo del disegno di legge in commento



DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 27, lettera d), le parole: «dei beni ambientali e paesistici,» sono soppresse;

b) dopo il comma 27, sono inseriti i seguenti:

«27-bis. La sanatoria di cui al presente articolo si applica anche agli abusi edilizi realizzati entro il 31 marzo 2003, in aree sottoposte alla disciplina di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, previa acquisizione dell'autorizzazione di cui all'articolo 146 del medesimo codice. In tal caso non trova applicazione la preclusione prevista dal comma 4 del medesimo articolo 146, nella parte in cui dispone che l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria dopo la realizzazione delle opere.

27-ter. Per gli interventi di cui al comma 27-bis, gli interessati, entro il 31 dicembre 2010, possono presentare la domanda di cui al comma 32, anche qualora l'amministrazione abbia adottato il provvedimento di diniego in riferimento alle domande di condono edilizio precedentemente inoltrate ai sensi del medesimo comma 32. A tal fine sono sospesi tutti i procedimenti sanzionatori, di natura penale e amministrativa, già avviati, anche in esecuzione di sentenze passate in giudicato, fino alla definizione delle predette istanze.»;

c) al comma 32, le parole: «il 10 dicembre 2004» sono sostituite dalle seguenti: «il 31 dicembre 2010». 2. All'articolo 31 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, dopo il comma 5, sono inseriti i seguenti: «5-bis. Gli immobili acquisiti ai sensi dei precedenti commi possono essere destinati anche ad alloggi di edilizia residenziale pubblica e assegnati in locazione, previa verifica dell'idoneità statica e igienico-sanitaria degli edifici; i comuni, con proprio regolamento, possono prevedere titolo preferenziale per i cittadini privi di soluzione abitativa, con priorità per coloro che, al tempo dell'acquisizione, occupavano il cespite non disponendo di ulteriore alloggio.

5-ter. La procedura di cui al comma 5-bis è attivata dai comuni anche per gli immobili aventi destinazione diversa da quella residenziale».

3. Il regolamento di cui al comma 5-bis dell'articolo 31 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, come introdotto dal comma 2 del presente articolo, è adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.



Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net