

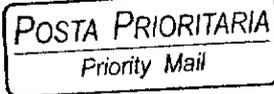


CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI

PRESSO MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

04362

Prot. n.
(citare nella risposta)



28 APR. 2006

00187 Roma.....
VIA BARBERINI, 68 - C.F. 80053430585
Tel. +39 06.420.31.61 r.a. - Fax +39 06.48912336
Url: <http://www.cng.it> E-Mail: cng@cng.it

Serv. PL Area 1-2-3-4

Rif del

Allegati come da testo

Oggetto: Condono edilizio – invio
ulteriori spunti di riflessione.

Ai Signori Presidenti
dei Consigli dei Collegi dei Geometri

Ai Signori Presidenti
dei Comitati Regionali dei Geometri

Ai Signori
Consiglieri Nazionali

Alla Cassa Italiana di Previdenza e
Assistenza dei Geometri
Liberi Professionisti

LORO SEDI

Si fa seguito alla circolare prot. n. 3850 del 13/04/06, per trasmettere in allegato il documento predisposto dal Prof. Avv. Bruno Barel, contenente ulteriori spunti di riflessione in materia di condono edilizio.

Con i migliori saluti

IL PRESIDENTE
(Geom. Piero Panunzi)

1

Oggetto: considerazioni sulla disciplina del condono edilizio relativamente ad abusi edilizi realizzati su aree soggette a vincolo paesaggistico o ambientale

1. Uno degli aspetti più delicati della disciplina del condono edilizio del 2004 riguarda la determinazione dell'ambito di applicazione del condono edilizio relativamente ad abusi edilizi realizzati in aree soggette a vincolo paesaggistico o ambientale. Da un lato, infatti, la questione riveste grande interesse pratico per la notevole estensione delle aree del Paese soggette a tale vincolo; dall'altro lato, la soluzione fatta propria dal legislatore, statale e in alcuni casi regionale, non è chiarissima. Si ritiene perciò utile fornire sul punto alcune informazioni ed esporre alcune considerazioni.
2. Nel precedente condono edilizio del 1985 il legislatore aveva previsto, all'art. 32 della legge n. 47/1985, che potessero essere condonate anche le opere abusive realizzate su aree soggette al vincolo paesaggistico o ambientale, alle condizioni e nei limiti fissati e previo parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo¹. Ne restavano escluse le opere realizzate su aree soggette a vincolo di inedificabilità assoluta (art. 33 L. 47/1985).

¹ In particolare, l'art. 32 della L. n. 47/1985 stabilisce che: *"Fatte salve le fattispecie previste dall'art. 33, il rilascio della concessione o della autorizzazione in sanatoria per opere eseguite su aree sottoposte a vincolo, ivi comprese quelle ricadenti nei parchi nazionali e regionali, è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela dal vincolo stesso. Qualora tale parere non venga reso dalle suddette amministrazioni entro centoventi giorni dalla domanda, si intende reso in senso negativo. Sono suscettibili di sanatoria, alle condizioni sottoindicate, le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione e che risultino:*
a) *in difformità dalla legge 2 febbraio 1974, n. 64, e successive modificazioni, quando possano essere collaudate secondo il disposto del quarto comma dell'art. 35;*
b) *in contrasto con le norme urbanistiche che prevedono la destinazione ad edifici pubblici od a spazi pubblici, purchè non in contrasto con le previsioni delle varianti di recupero di cui al capo III, ove esistenti;*
c) *in contrasto con le norme del decreto ministeriale 1° aprile 1968 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 13 aprile 1968, sempre che le opere stesse non costituiscano minaccia alla sicurezza del traffico.*
Qualora non si verificano le condizioni di cui alle precedenti lettere, si applicano le disposizioni dell'art. 33."

3. Nel condono edilizio del 2004, invece, il legislatore, all'art. 32 comma 27 d.l. 269/2003, ha in prima battuta ripreso e confermato la disciplina del 1985 (*"Fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47"*), ma poi ne ha fortemente limitato la portata originaria, coll'aggiungere: *"..le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora: ...(omissis).. "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 paesaggistici, 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"*.
4. In sede di prima interpretazione della nuova disciplina, non sono mancate le incertezze sul significato complessivo da attribuire alle disposizioni sopra riportate, essendo parso a molti irragionevole che la sanabilità resti esclusa *ex lege* nella massima parte dei casi, a prescindere dal parere della competente autorità pubblica preposta a tutela del paesaggio.
- Tuttavia il dettato letterale è sembrato ai più insuperabile; con la conseguenza che la nuova disciplina, mentre lascia realmente fermo l'art. 33 l. 47/1985 e con esso l'esclusione del condono edilizio per le opere abusive realizzate su aree soggette a vincolo comportante l'inedificabilità assoluta, estende poi l'esclusione anche alle opere abusive realizzate su aree soggette a vincolo non comportante l'inedificabilità assoluta quando tali opere siano state realizzate *"in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici"*.
- Viene pertanto ristretta la portata originaria dell'art. 32 l. 47/1985, che è da intendersi richiamato e *"fatto salvo"* per disciplinare solo gli abusi c.d. formali o *"cartacei"* in aree già vincolate²; quanto agli abusi c.d. sostanziali, invece, sono sanabili alle condizioni e nei limiti dell'art. 32 solo se realizzati su aree che siano state assoggettate a vincolo paesaggistico o ambientale solo successivamente all'esecuzione di dette opere.

² L'interpretazione indicata nel testo è già stata fatta propria da alcune pronunce del giudice amministrativo di primo grado: v. T.A.R. Veneto, Sez. II, sentenza n. 587 del 8 marzo 2006.

5. Si è presa fino ad ora in considerazione la legislazione statale. Si è posto tuttavia l'ulteriore problema se potesse occuparsi di questo tema, ed entro quali limiti, anche la legislazione regionale emanata a complemento della disciplina statale sul condono edilizio. In effetti, due disposizioni legislative regionali che ne trattano, l'art. 3 comma 1 della legge regionale della Lombardia n. 31 del 2004 e l'art. 3, comma 3 della legge regionale del Veneto n. 21 del 2004, sono state impugnate dal Governo davanti alla Corte costituzionale anche per questi profili. Il Governo infatti ha contestato che le Regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio potessero ampliare l'ambito della sanatoria relativamente ad abusi realizzati in aree vincolate e, quanto alla legge del Veneto, anche che potessero ridurlo rispetto alla disciplina statale in quanto ciò si porrebbe in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato (fissata dall'art. 117, secondo comma, lettera s della Costituzione) quanto alla tutela dei valori ambientali presidiati dal vincolo di cui all'art. 32 della legge n. 47/1985.

La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 10 febbraio 2006 dà alcune utili indicazioni anche su questo punto. La Corte non ha potuto neppure prendere in considerazione la questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo alla disposizione legislativa del Veneto, avendo dovuto dichiararla inammissibile per ragioni di rito. Ha invece esaminato e ritenuto infondata l'impugnazione dell'art. 3, comma 1 della legge della Lombardia in quanto la disposizione regionale è stata interpretata nel senso che si limiti a recepire la normativa statale in materia, senza introdurre ipotesi di sanatoria ulteriori rispetto a quelle previste dal decreto-legge n. 269 del 2003. In coerenza con questa posizione, la Corte, nell'analizzare in linea generale i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale in materia di condono edilizio, ha ripreso e sviluppato un orientamento già presente nella precedente sentenza n. 196 del 2004 e ribadito che la tutela dei beni ambientali e paesaggistici di cui all'art. 9 Cost. costituisce un valore primario ed è affidata a tutti i soggetti istituzionali, risultando più effettiva e rafforzata col riconoscere alla legislazione regionale sul governo del territorio un ruolo specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme statali in tema di condono anche in considerazione di interessi pubblici come la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

In altri termini, secondo la Corte costituzionale le Regioni ordinarie nel legiferare in materia di governo del territorio, e specificamente di

condono edilizio, devono conformarsi ai principi della legislazione statale e, nel caso concreto, devono rispettare la "portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili" fissati dall'art. 32, comma 27 d.l. 369/2003, mentre ben possono "determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003", e ciò anche relativamente alle opere abusive realizzate in zone soggette a vincolo ambientale o paesaggistico.

6. In questa prospettiva, la legge del Veneto all'art. 3, comma 3, ha disposto che *"Ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 32, commi 26 e 27, della legge sul condono, nelle aree assoggettate ai vincoli di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico - edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie" e successive modificazioni, sono suscettibili di sanatoria edilizia, a condizione che l'intervento non sia precluso dalla disciplina di tutela del vincolo, esclusivamente i seguenti interventi, ancorché eseguiti in epoca successiva alla imposizione del relativo vincolo: a) i mutamenti di destinazione d'uso, con o senza opere, qualora la nuova destinazione d'uso sia residenziale e non comporti ampliamento dell'immobile; b) le opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di volume"*

Il medesimo legislatore veneto ha successivamente integrato questa disciplina con l'art. 19 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 8, recante "Interpretazione autentica e modifica dell'articolo 3 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 21 "Disposizioni in materia di condono edilizio". Con riferimento agli abusi in aree vincolate ai sensi dell'art. 32 L. 47/1985, e precisamente ai mutamenti di destinazione d'uso con o senza opere, ha precisato: *"Ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera a), della legge regionale 5 novembre 2004, n. 21 devono intendersi sanabili, alle medesime condizioni, gli interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b), c) e d) del DPR n. 380 del 2001, ancorché gli stessi non siano connessi ad un mutamento di destinazione d'uso"*.

Sulla base di un'interpretazione costituzionalmente conforme, si deve ritenere che il legislatore veneto abbia inteso restare entro i limiti fissati dal legislatore statale all'art. 32, comma 27 e che pertanto, la

descrizione degli interventi realizzati in aree già vincolate per i quali è ammessa la sanatoria sia esplicitiva di quanto già implicito nelle disposizioni statali.

7. Anche la circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (7 dicembre 2005 n. 2699/c, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 3 marzo 2006) al paragrafo n. 6 ha fornito chiarimenti sul tema.

Quanto all'art. 27, comma 3 d.l. 269/2003, ne ha confermato l'interpretazione letterale riportata sopra, col precisare che:

"per quanto concerne la fattispecie di cui al punto d), perché l'intervento posto in essere debba considerarsi non sanabile occorre la compresenza dei seguenti presupposti: 1) sussistenza dei vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali, regionali e provinciali;

2) anteriorità dell'imposizione del vincolo rispetto al compimento dell'abuso;

3) presenza di opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

Ha tuttavia aggiunto delle ulteriori considerazioni di notevole importanza pratica.

Dopo avere dato atto che *"Tale quadro di riferimento sembrerebbe consentire esclusivamente la sanatoria degli abusi meramente formali, cioè degli interventi di cui al suddetto punto d) del comma 27 ma realizzati in conformità alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 269/03"*, ha aggiunto:

"Tuttavia, la disposizione contenuta nel punto d) del citato comma 27 appare mitigata in presenza dei presupposti previsti dal comma 1, ultima parte, del novellato art. 32 della legge n. 47 del 1985, e cioè con riferimento a violazioni relative ad altezza, distacchi, cubatura, o superficie coperta che non eccedano il 2% delle misure prescritte".

La circolare si riferisce alle modifiche del testo originario dell'art. 32, punto 1) l. 47/1985 introdotte dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326 per cui *"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"*.

L'interpretazione sistematica così fatta propria dalla circolare ministeriale va dunque oltre l'orientamento fin qui formatosi, secondo

cui il rinvio all'art. 32 L. 47/1985 (da intendersi nel suo testo attuale) opera esclusivamente quando non ricorrano gli impedimenti di cui all'art. 27, comma 3, lett. d) d.l. 369/2003: infatti, tempera il rigore di detti impedimenti coll'escludere che essi operino anche nei casi in cui il novellato art. 32 ritiene non necessario il parere favorevole della competente autorità pubblica.

In altri termini, secondo la circolare ministeriale sono sanabili le opere edilizie abusive realizzate in aree già soggette al vincolo ambientale o paesaggistico sia quando si tratti di abusi soltanto formali, cioè realizzati in conformità alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 269/03, sia quando la non conformità alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici sia circoscritta a violazioni relative ad altezza, distacchi, cubatura, o superficie coperta che non eccedano il 2% delle misure prescritte.

8. Non interferisce con la speciale disciplina del condono edilizio del 2004 la legislazione ambientale sopravvenuta, nel senso che le istanze eventualmente presentate per ottenere il condono edilizio non potranno essere accolte neppure se, in base alla normativa ambientale, quello stesso abuso avesse potuto fruire del condono ambientale introdotto dalla legge delega n. 308/2004.
9. Quest'ultima tuttavia riveste particolare interesse perché, nell'inasprire per il futuro le sanzioni previste dal d.lgs. n. 42/2004 per le violazioni più gravi dei precetti dettati dall'art. 181 a tutela dei beni paesaggistici³ ha introdotto due diversi regimi di "sanatoria" limitatamente agli effetti penali: una sorta di "condono ambientale straordinario", esteso anche agli abusi comportanti aumento di volume, con efficacia limitata nel tempo (i termini per accedervi, 15 gennaio 2005, sono ormai ampiamente scaduti); e una sorta di "sanatoria ordinaria" (sempre ai soli effetti penali), accessibile senza limiti di tempo, per i tipi di abuso (meno gravi) specificatamente individuati, subordinatamente al previo accertamento della compatibilità paesaggistica e col pagamento di una

³ Più precisamente, per l'ipotesi di "lavori di qualsiasi genere eseguiti su beni paesaggistici senza la prescritta autorizzazione e in difformità da quest'ultima" (art. 181 del d.lgs. n. 42/2004) la nuova disposizione contenuta nel comma 1-bis dell'art. 181 del d.lgs. n. 42 del 2004 introduce una nuova figura di reato assai più grave, un delitto per il quale è stata prevista la pena detentiva della reclusione da un minimo di un anno ad un massimo di quattro anni.

sanzione pecuniaria. Tuttavia il pagamento della sanzione pecuniaria, se concorre a determinare l'estinzione del reato previsto dall'art. 181, lascia impregiudicata l'applicazione delle sanzioni amministrative ripristinatorie o pecuniarie di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42/2004, così come quelle edilizie previste dal Testo Unico Edilizia (d.P.R. n. 380/01).

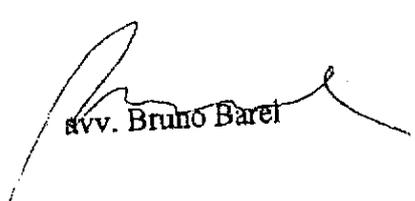
Il rigore di questa disciplina è evidenziato dal divieto di autorizzazione postuma posto dall'art. 146, comma 10, lett. c) del "Codice Urbani" (secondo cui *"l'autorizzazione paesaggistica non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi"*).

Tuttavia, si segnala che quest'ultima previsione sarà modificata coll'entrata in vigore del "decreto legislativo correttivo e integrativo del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002 n. 137" approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2006.

Secondo la nuova formulazione dell'art. 167 del Codice Urbani introdotta dall'art. 27 dell'imminente decreto legislativo, *"l'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei (seguenti) casi:*

- a) *per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;*
- b) *per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;*
- c) *per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380"*.

In questo modo, viene introdotta una sanatoria amministrativa ambientale ordinaria, consentendosi un'autorizzazione paesaggistica *ex post* limitatamente ad alcuni tipi di abusi edilizi "minori" realizzate in aree soggette a vincolo paesaggistico o ambientale.


avv. Bruno Baret