

LINEE DI INDIRIZZO PER LA DEFINIZIONE DELLE PRATICHE DI CONDONO EDILIZIO AI SENSI DEL DECRETO-LEGGE 30 SETTEMBRE 2003 N. 269 CONVERSIONE IN LEGGE 24/11/2003 N. 326

Data la indubbia complessità della legislazione relativa al terzo condono di cui alla Legge n. 326 del 2003, con il presente atto si intendono individuare alcuni principi e presupposti sulla base dei quali stabilire le linee di indirizzo generali utili al fine di definire le pratiche di condono presentate nel 2004 tenuto conto, altresì, dell'introduzione dei vincoli paesaggistici nell'anno 2006 (anno in cui entra in vigore il Piano Paesaggistico Regionale, approvato con D.G.R. n. 36/7 del 05/09/2006).

Il c.d. "terzo condono edilizio" è disciplinato dall'art. 32 del Decreto Legge 30 settembre 2003 n. 269 che, sostanzialmente, "riapre" i termini della sanatoria, già introdotta con le Leggi n. 47/85 e 724/94, per le opere realizzate abusivamente e completate entro il 31 marzo 2003. Con il successivo Decreto Legge n. 82 del 2004, convertito in Legge 28 maggio 2004 n. 141, il termine di presentazione delle domande di condono è stato prorogato al **31 luglio 2004**.

Nell'anno 2006 entra in vigore il Piano Paesaggistico Regionale, adottato con D.G.R. n.23/3 del 24/05/2006, approvato con D.G.R. n. 36/7 del 05/09/2006, il quale, ai sensi del D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, ha introdotto i vincoli paesaggistici con la finalità di proteggere e tutelare il paesaggio culturale e naturale, di assicurare la salvaguardia del territorio e promuoverne forme di sviluppo sostenibile e ha individuato le aree sottoposte a vincolo paesistico.

Il Piano Paesaggistico Regionale ha individuato anche nel territorio del Comune di Carbonia le aree sottoposte ai vincoli di bene paesaggistico, tra cui i "Centri Matrice" quali centri di prima e antica formazione degli insediamenti abitativi.

Il vincolo paesaggistico sorto con l'approvazione del PPR comporta, pertanto, così come avviene per la definizione delle pratiche di condono di cui alla Legge N. 47/85, la valutazione di due aspetti fondamentali:

1. la rilevanza del vincolo paesaggistico **sopravvenuto** alla realizzazione dell'abuso edilizio oggetto di istanza di condono;
2. l'applicazione della **sanzione paesaggistica** prevista dall'art 15 Legge n. 1497 del 1939 (ora art. 167 del D.Lgs n. 42/04).

Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, l'obbligo di pronuncia da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo sussiste in relazione all'esistenza del vincolo al momento in cui deve essere valutata la domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca dell'introduzione del vincolo (Cons. Stato, in Adunanza plenaria, 22 luglio 1999, n. 20); si conferma, dunque, anche per le istanze di condono in argomento, il principio in base al quale il rilascio della concessione in sanatoria per le opere abusive eseguite su immobili sottoposti a vincolo, ancorché sopravvenuto, deve essere subordinato al rilascio del parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo stesso in fase endo procedimentale.

Normativa di principio

Si ritiene opportuno innanzitutto delineare il quadro normativo che a livello statale disciplina le condizioni per la sanabilità delle opere abusive che interessano aree vincolate a tutela di interessi paesaggistici, idrogeologici e ambientali in genere. L'art. 32 della Legge 24 novembre 2003 n. 326 ha previsto la possibilità di ottenere il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria per le opere realizzate in modo non conforme alla disciplina vigente.

In particolare, il comma 26 dell'art 32 stabilisce 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 lettera e) del comma 27 del presente articolo**, nonché 4, 5 e 6 nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n.47;
- b) numeri 4, 5 e 6, nelle aree non soggette ai vincoli di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n.47, **in attuazione di legge regionale**, da emanarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento, con la quale è determinata la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio.

Il fulcro normativo, tuttavia, risiede nel comma 27 lett d) dell'art 32 della legge 326/2003, il quale dispone: "*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 (omissis....) 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*".

La norma sopra richiamata individua dunque due condizioni essenziali ed inderogabili perché si determini l'insanabilità assoluta delle opere abusive in aree sottoposte a vincolo:

1. l'antioriorità dell'istituzione del vincolo rispetto all'esecuzione delle opere abusive (mutuando quanto previsto nell'art.33, comma 1, della L.47/1985);
2. la non conformità alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici; di conseguenza, solo gli abusi sostanziali e non anche quelli meramente formali, se realizzati in aree già sottoposte ai vincoli idrogeologici, paesistici e ambientali, sono esclusi dalla sanatoria.

Dalla una lettura sistematica del comma 26 con il comma 27 lett. d) dell'art 32 L. n. 326/2003 si deduce, quindi, che: **sono condonabili gli abusi c.d. sostanziali (vale a dire consistenti in opere difformi dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici) previa acquisizione, ai sensi dell'art. 32 della L.47/1985, del parere favorevole dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo, purché le opere abusive siano state realizzate prima dell'epoca di imposizione del vincolo, a prescindere dalla circostanza che quest'ultimo comporti o meno inedificabilità assoluta.**

Normativa Regionale

La Legge Regionale 26 febbraio 2004 n. 4, così come modificata dall'art. 16 della L.R. n. 6 11/05/2004, ha recepito il Decreto Legge n. 269/2003 convertito in Legge n. 326/2003, introducendo nell'ordinamento regionale l'istituto del condono edilizio con riferimento agli abusi compiuti entro il 31 marzo 2003 (termine prorogato al 31 luglio dal D.L. 82/2004, convertito in Legge n. 141/2004).

L'Articolo 2 della Legge Regionale n. 04/2004 stabilisce che **non sono suscettibili di sanatoria:**

- a) le opere abusive realizzate nelle zone di rilevante interesse paesistico-ambientale di cui all'articolo 10 bis della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45, e successive modifiche;
- b) le opere edilizie abusive che abbiano comportato l'ampliamento del manufatto originario nella misura superiore al 25 per cento della volumetria originaria e comunque superiore a 250 mc;

- c) le nuove costruzioni abusive che abbiano una volumetria superiore a 300 mc;
- d) i complessi immobiliari abusivi che, fermo il limite di 300 mc per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria, superino i 1200 mc complessivi;
- e) le opere abusive che 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, **qualora non venga acquisito il nulla osta da parte del soggetto che ha imposto il vincolo**, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima dell'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;
- f) le opere abusive che siano state realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente rilevante ai sensi degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;
- g) le opere abusive che insistono su aree di proprietà dello Stato o di enti pubblici, a meno che l'Amministrazione competente conceda l'uso del suolo.

La Circolare Regionale 09 giugno 2004 n. 2/U – Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica – fornisce le prime indicazioni e direttive utili per l'applicazione dell'art 32 del Decreto Legge 269/2003. In particolare, il punto 6 della Circolare sopra citata stabilisce che: "le opere abusive compiute in aree soggette a vincolo paesistico, ambientale o culturale **possono conseguire il condono solo se l'autorità preposta alla gestione del vincolo esprime il proprio parere favorevole**. Tale parere va richiesto sia nel caso in cui l'opera abusiva risulti realizzata in data posteriore all'apposizione del vincolo, sia nel caso in cui risulti realizzata in data anteriore all'apposizione del vincolo stesso".

Sulla base della normativa sopra richiamata si applicano, pertanto, anche in sede di definizione delle pratiche di condono di cui alla Legge 326/2003, i seguenti principi:

1. gli abusi edilizi, compresi quelli rientranti nelle tipologie 1, 2 e 3 di cui all'allegato 1, possono essere sanati su tutto il territorio, **sia quello vincolato che quello non vincolato**, ferme restando le esclusioni previste dal comma 27 dell'art 32 e dall'art 2 della L.R. n. 4/2004;
2. nell'adozione del provvedimento finale di concessione in sanatoria **deve tenersi conto del vincolo paesaggistico ancorché introdotto successivamente alla realizzazione dell'abuso**;
3. il rilascio della concessione in sanatoria per le opere abusive eseguite su immobili sottoposti a vincolo, ancorché sopravvenuto, deve essere subordinato al **rilascio del parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo** stesso in fase endo procedimentale.

Con riguardo poi alla questione relativa alla sanzione paesaggistica, si richiamano la Legge n. 662 del 1996, in particolare l'art 2 comma 46, e il Decreto Ministeriale del 29/09/1997 del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, i quali hanno determinato i criteri e parametri per l'applicazione della sanzione x art. 15 della Legge n. 1497/1939, successivamente ripreso dall'art. 164 del D. Lgs. n. 490/90, poi ribadito dall'art 167 del D.Lgs. 42/2004 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio).

Secondo quanto disposto dall'art 2, comma 46, della Legge n. 662/96 il risarcimento paesaggistico si applica anche alle domande di condono; la norma, infatti, precisa che **“(omissis...) il versamento dell'oblazione non esime dall'applicazione dell'indennità risarcitoria prevista dall'art 15 della citata legge n. 1497 del 1939”**. Tale sanzione, prevista a tutela delle aree soggette a vincolo paesistico, non è dunque sostitutiva o alternativa a quella dovuta a titolo di oblazione, ma **si applica in forma aggiuntiva ed autonoma**.

L'Amministrazione Regionale ha ulteriormente specificato tali criteri e parametri per l'applicazione della sanzione paesaggistica, con la Direttiva n. 2 adottata, ai sensi di quanto stabilito dall'art 4 della L.R. 12 agosto 1998 n. 28, con Decreto dell'Assessore Regionale della Pubblica Istruzione n. 785 del 2000, aggiornata alle previsioni di cui al D.Lgs. n. 42/2004 e della L.R. n. 4/2004. In particolare si evidenzia che:

- l'emissione del parere favorevole da parte dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo è subordinato al pagamento della sanzione paesaggistica;
- la sanzione viene applicata direttamente dall'Amministrazione comunale competente secondo quanto previsto dal paragrafo 3 e 4 della Direttiva n. 2 sopra citata.

Per quanto riguarda invece la procedura per l'applicazione e quantificazione della sanzione pecuniaria, troveranno applicazione, quale parametro ordinario, i criteri stabiliti con Decreto del Ministero per i Beni Culturali, così come stabilito dall'art. 4 dalla Direttiva n. 2 allegata alla D.G.R. n. 33/64 del 30.09.2010 il quale prevede che:

- la sanzione pecuniaria va riscossa nei casi in cui l'Amministrazione procedente escluda l'obbligo di rimessione in pristino, a spese del trasgressore, dei luoghi interessati da lavori di qualsiasi genere, eseguiti senza la prescritta autorizzazione;
- la sanzione sarà equivalente al maggior importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione;
- la sanzione va riscossa anche quando il danno è stato dichiarato pari a zero dall'Amministrazione procedente; in tal caso essa sarà pari al profitto conseguito.

In conclusione la fase endo procedimentale per rilascio del nulla osta paesaggistico da parte dell'Ufficio Tutela del paesaggio, sarà articolata sulla base dei seguenti punti essenziali:

- a) acquisizione della richiesta del rilascio del parere in merito alla violazione paesaggistica;
- b) avvio del procedimento ai sensi dell'art 7 della Legge n. 240 del 1990 e s.m.i.;
- c) acquisizione della documentazione necessaria prevista dalle disposizioni normative in materia, compresa la perizia giurata di stima del tecnico incaricato;
- d) pre-istruttoria finalizzata all'individuazione di una delle ipotesi sopra esposte in merito all'accertamento dell'esistenza o meno del danno paesistico;
- e) quantificazione da parte dell'Ufficio Tutela del Paesaggio della sanzione paesaggistica e dei termini e delle modalità entro i quali il pagamento della stessa dovrà avvenire;
- f) Determinazione Dirigenziale di irrogazione della sanzione amministrativa e conseguente comunicazione del provvedimento all'interessato;
- g) rilascio del parere paesaggistico da parte dell'Ufficio Tutela del Paesaggio a seguito della verifica del pagamento della sanzione;
- h) trasmissione degli atti relativi al rilascio del parere paesaggistico all'Ufficio competente per il rilascio del provvedimento finale di concessione in sanatoria;
- i) trasmissione degli atti relativi al rilascio del parere alla Regione e alla competente Soprintendenza per conoscenza.

Silenzio Assenso

Il comma 37 dell'art. 32 prevede la formazione del silenzio-assenso sulla domanda, con effetti equivalenti al rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, **trascorsi 24 mesi dalla data del 31 ottobre 2005 senza l'adozione di un provvedimento negativo** da parte dell'amministrazione comunale e a condizione che siano soddisfatti tutti gli adempimenti previsti nello stesso comma 37 (*scadenza così prorogata dall'articolo 10, comma 1, legge n. 307 del 2004*).

Per la formazione del silenzio-assenso, nel caso di immobili soggetti a tutela, occorre il decorso del termine di 24 mesi dalla data di emanazione del parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo.

Per quanto concerne la definizione delle pratiche di condono in argomento, si rende necessario precisare che la formazione del silenzio assenso, equivalente al rilascio del titolo abilitativo, si concretizza a far data dal 31 ottobre 2007 e dunque in un periodo successivo all'introduzione dei vincoli paesaggistici ambientali (anno 2006).

Si ritiene, pertanto, che l'introduzione del vincolo, richiedendo l'ulteriore adempimento del rilascio del parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo interrompa il decorso del termine per la formazione del silenzio assenso.

Sulla base delle conclusioni precedentemente esposte, infatti, poiché per il rilascio della concessione in sanatoria si rende necessaria, in fase di endo procedimento, l'acquisizione del parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, ancorché la pratica dovesse presentarsi completa di tutta la documentazione utile per la formazione del silenzio-assenso, si ritiene che lo stesso non possa maturare per effetto dell'introduzione del vincolo.

(*) Tipologia di opere abusive suscettibili di sanatoria alle condizioni di cui all'articolo 32 Legge 24 novembre 2003 n. 326 .

* Tipologia 1. Opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

* Tipologia 2. Opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio, ma conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

* Tipologia 3. Opere di ristrutturazione edilizia come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera d) del Dpr 6 giugno 2001, n. 380 realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio.

* Tipologia 4. Opere di restauro e risanamento conservativo come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera c) del Dpr 6 giugno 2001, n. 380, realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio, nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

* Tipologia 5. Opere di restauro e risanamento conservativo come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera c) del Dpr 6 giugno 2001, n. 380, realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio.

* Tipologia 6. Opere di manutenzione straordinaria, come definite all'articolo 3, comma 1, lettera b) del Dpr 6 giugno 2001, n. 380, realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio; opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume.