

11.3.2 Il nuovo condono edilizio del 2003: il contesto normativo

La disciplina del nuovo condono edilizio è contenuta nell'art. 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269⁹³, il cosiddetto "decretone" collegato alla manovra finanziaria del Governo per l'anno 2004.

La norma in parola non si limita tuttavia a disciplinare unicamente la procedura di sanatoria degli abusi commessi sino alla data del 31 marzo 2003 ed infatti la sua rubrica reca "*Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali*".

È quindi possibile individuare **nell'art. 32 differenti gruppi di previsioni**, distinguendo al suo interno innanzitutto quelle di carattere generale sulla definizione degli illeciti edilizi (commi da 1 a 5), quelle che introducono una nuova ipotesi di scioglimento dei Consigli comunali e provinciali (commi 7 e 8) e quelle in tema di riqualificazione urbanistica dei nuclei abusivi (commi 6 e 9), dettate anche con riferimento alle aree interessate da rischio idrogeologico (comma 10) o connotate dalla presenza di beni paesistici (comma 11). In relazione a tale attività di riqualificazione vengono anche previsti vari stanziamenti, destinati a far fronte ai costi relativi agli interventi di demolizione degli abusi (comma 12), nonché alle attività di monitoraggio sui fenomeni di abusivismo (comma 13).

Il secondo gruppo di disposizioni (commi da 14 a 20) contiene la disciplina della sanatoria degli abusi realizzati sulle aree di proprietà statale, ivi comprese quelle facenti parte del demanio, del patrimonio indisponibile o assoggettate a vincolo ai sensi dell'art. 32 della legge n. 47/1985, così come modificato dal 43° comma della norma in esame.

Seguono poi i commi da 21 a 24, con cui si stabilisce la rideterminazione dei canoni annui di concessione delle aree demaniali, oltreché uno stanziamento destinato a finanziare un apposito programma di interventi di riqualificazione per le medesime aree.

I commi da 25 a 49 delineano quindi il nuovo condono edilizio, che viene disciplinato sia con l'introduzione di specifiche previsioni di natura sostanziale e procedurale, sia attraverso la modifica di alcune disposizioni del Testo Unico dell'edilizia e della legge n. 47/1985. Quest'ultima, unitamente all'art. 39 della legge n. 724/1994, continua infatti ad applicarsi anche alla nuova sanatoria generale, nella parte in cui viene dalla stessa espressamente richiamata, ovvero risulti compatibile con la recente disciplina.

Il cinquantesimo ed ultimo comma contiene le previsioni relative alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'applicazione della norma.

In calce all'art. 32 vengono infine riportate le tabelle A e B, relative alla regolarizzazione delle opere eseguite su aree di proprietà statale e riguardanti, rispettivamente, i valori unitari degli indennizzi per l'uso e dei corrispettivi per la cessione delle aree.

⁹³ Il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 è stato pubblicato nella G.U. n. 229 del 2 ottobre 2003, S.O. n. 157. Il testo dell'art. 32 e dei relativi allegati è riportato sul CD allegato al presente volume.

Segue poi l'Allegato 1, che individua la tipologia delle opere abusive suscettibili di sanatoria; descrive la procedura per la definizione degli illeciti, da effettuarsi con l'utilizzo dell'accluso modello di domanda; definisce, in relazione alle tipologie di abuso inserite nelle tabelle C e D, la misura delle corrispondenti oblazioni e quella dell'anticipazione degli oneri concessori.

La prima impressione che si ricava dall'articolato è dunque quella che il Legislatore, forse per una sorta di "pudore", abbia voluto inserire la previsione del condono in un più ampio contesto, attraverso il quale affrontare le problematiche che inevitabilmente derivano da questa terza sanatoria di illeciti abusivi.

Non deve infatti trascurarsi al riguardo che il vasto ambito temporale di realizzazione delle opere condonabili e l'ampia tipologia degli abusi sanabili avrà come effetto immediato la stabilizzazione di un rilevante impatto sul territorio; impatto che risulterebbe viepiù devastante laddove non si procedesse contestualmente anche alla riqualificazione, sotto il profilo urbanistico, ambientale e paesaggistico, degli innumerevoli ambiti territoriali che finiscono per essere interessati dal provvedimento.

Va sottolineato come anche questo ennesimo condono, a prescindere da ogni ulteriore valutazione soggettiva, risulti dettato da finalità meramente economiche e per il suo contenuto premiale delle attività abusive finisca per avere un effetto deleterio non solo sul concetto stesso di certezza del diritto, che ne risulta oggettivamente travolto, ma altresì su un piano psicologico, nei confronti di tutti quei cittadini che avvertiranno la frustrante inutilità di tenere una condotta conforme a regole di civile convivenza ed alle norme di legge.

In questo senso il provvedimento ha suscitato le reazioni negative di svariate associazioni ambientaliste e persino della Conferenza Episcopale Italiana, che ha definito quella del condono *"una scelta puramente tecnica che non tiene conto del bene comune"*. Come pure quelle dell'A.N.C.E. (Associazione Nazionale Costruttori Edili), dell'A.N.C.I. (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e della stessa Corte dei Conti⁹⁴, le cui Sezioni Riunite, in sede di Audizione sulla Legge Finanziaria per l'anno 2004, hanno posto l'accento sulla complessiva antieconomicità e sulla gravosità del condono per le casse delle amministrazioni comunali, in capo alle quali *"ricadrebbero oneri di urbanizzazione che da più parti sono stati quantificati in misura multipla rispetto a quella prevista nel provvedimento di urgenza"*. Nella medesima Audizione sono state inoltre manifestate perplessità sull'azione del Governo, il cui provvedimento al riguardo attiene ad una materia appartenente alla legislazione concorrente delle Regioni. Molte di queste (Toscana, Umbria, Marche, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia-Giulia e Campania) hanno infatti già annunciato iniziative di contrasto al nuovo condono, da attuarsi sia attraverso la proposizione di ricorsi alla Corte Costituzionale,

⁹⁴ Il testo dell'audizione sulla Legge Finanziaria per il 2004 è reperibile in internet nella sezione Documenti del sito della Corte dei Conti all'indirizzo <http://www.corteconti.it/>.

che mediante l’emanazione di proprie norme che dispongano la disapplicazione della disciplina statale.

Da quanto sopra discende non solo il concreto rischio di una possibile disomogeneità normativa all’interno del Paese, potendosi infatti verificare l’eventualità che gli abusi edilizi risultino condonabili solo in alcune Regioni e non in altre, ma anche quello che risulti disincentivata la proposizione delle istanze; circostanza questa che si ripercuoterebbe negativamente sull’entità delle somme che con questa misura eccezionale il Governo spera di riuscire ad introitare.

11.3.3 Il contenuto del nuovo condono: le previsioni di carattere generale

L’art. 32 del D.L. n. 269/2003 si apre con disposizioni di carattere generale, prevedendosi laconicamente al primo comma che il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria è consentito, quale conseguenza del condono, “*al fine di pervenire alla regolarizzazione del settore*”.

La norma quindi, come sopra ricordato, dà mostra di voler inserire il provvedimento sanatoriale in un più vasto contesto mirante alla complessiva repressione dell’abusivismo e sistemazione della materia, specificando peraltro, al secondo comma, che la nuova disciplina statale, in ossequio all’attuale stesura del Titolo V della Costituzione, viene dettata **nelle more dell’adeguamento di quella regionale ai principi contenuti nel Testo Unico dell’edilizia** e facendo comunque salve “*le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio*”.

Una tale previsione non può che destare perplessità, poiché se è vero che la disciplina dei titoli abilitativi rientra storicamente nella materia urbanistica ed oggi in quella del “governo del territorio”⁹⁵, non è certo ipotizzabile che una sanatoria eccezionale possa mai rappresentare un principio generale del nostro ordinamento, ovvero uno di quei “*principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel Testo Unico*”, come recita l’art. 2 del D.P.R. n. 380/2001.

Le perplessità non vengono sedate neanche dalla lettura del terzo comma, ove si dispone che le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria “*sono stabilite nel presente articolo e dalle normative regionali*”. Il decreto n. 269/2003 contiene infatti previsioni di estremo dettaglio e giunge persino a definire “la modulistica” che dovrà essere utilizzata per la presentazione delle domande di condono, riportandone lo schema tra i suoi allegati. Di fatto viene lasciata al legislatore regionale, come di seguito vedremo, unicamente la possibilità di disciplinare la sanatoria delle opere di minore portata e relative ad immobili non gravati da vincoli, ma non anche di quelle che determinano un più ampio e importante impatto sul territorio ricadente nelle singole Regioni, come nel caso degli interventi realizzati su suoli di proprietà statale.

⁹⁵ Vedasi al riguardo la pronuncia della Corte Costituzionale n.303 del 25 settembre-1° ottobre 2003, della quale si è già fatta menzione nei capitoli I, III e X.

Il quarto comma stabilisce che sono in ogni caso fatte salve “*le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*”; notazione questa che, come già evidenziato, non è stata sufficiente per evitare che Regioni quali il Friuli preannunciassero la propria impugnativa del decreto innanzi alla Corte Costituzionale, evidenziando come lo stesso “*provochi una convinzione di impunità, ponendo le basi di una strisciante illegalità a fronte degli sforzi che le amministrazioni locali fanno per cercare di arginare l’abusivismo edilizio*”⁹⁶.

Va in ogni caso segnalato al riguardo come la Consulta, pur dichiarando in varie passate pronunce non fondate o non ammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all’art. 39 della legge n. 724/1994, abbia già espresso un essenziale monito. In particolare ha affermato che l’ulteriore reiterazione di un condono farebbe venire meno il carattere contingente ed eccezionale della norma, che non troverebbe più giustificazione, “*in relazione ai valori in gioco, non solo sotto il profilo della esigenza di repressione dei comportamenti che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale, ma soprattutto sotto il profilo della tutela del territorio e del correlato ambiente in cui vive l’uomo*”. Ciò in quanto “*la gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica o ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità, tanto più che l’abusivismo edilizio comporta effetti permanenti (qualora non segua la demolizione o la rimessa in pristino), di modo che il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l’ordine giuridico violato, qualora non comporti la perdita del bene abusivo o del suo equivalente almeno approssimativo sul piano patrimoniale*”⁹⁷.

L’ultima previsione di carattere generale è quella contenuta nel quinto comma dell’art. 32, ove si dispone che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di intesa con le Regioni interessate, fornisca alle amministrazioni comunali il supporto necessario ai fini dell’applicazione della nuova normativa e del suo coordinamento con le disposizioni contenute nella legge n. 47/1985 e nell’art. 39 della legge n. 724/1994. La norma non specifica al riguardo l’ambito e la portata di un tale apporto, per conoscere i quali non resterà che attendere una eventuale disciplina ministeriale di dettaglio.

⁹⁶ Vedasi al riguardo l’interpellanza n. 91 presentata al Consiglio Regionale friulano in data 8 ottobre 2003, il cui testo integrale è possibile reperire in internet, al seguente indirizzo: http://index.regione.fvg.it/consiglio/documenti/inter/pel/0091_ix.doc.

⁹⁷ Vedasi Corte Cost., 28-7-1995, n. 416, Cons. Stato, 1995, II, 1330 ed in Ammin. it., 1995, 1475; nonché in internet all’indirizzo <http://www.giurcost.org/decisioni/1995/0416s-95.htm>. Nello stesso senso anche Corte Cost., 12-9-1995, n. 427, in Impresa, 1995, 1885; in Cons. Stato, 1995, II, 1533 ed in Giur. amm. sic., 1995, 433; nonché in internet al seguente indirizzo <http://www.giurcost.org/decisioni/1995/0427s-95.htm>. Cfr. anche Corte Cost., 23-7-1996, n. 302, in Cons. Stato, 1996, II, 1264 e in internet all’indirizzo <http://www.giurcost.org/decisioni/1996/0302s-96.htm>.

11.3.4 Scioglimento dei Consigli comunali e provinciali

Il settimo ed ottavo comma dell'art. 32 apportano modifiche al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, introducendo una nuova ipotesi di scioglimento dei Consigli comunali e provinciali, tramite l'aggiunta all'art. 141 del T.U.E.L. della lettera c-bis) al comma 1 e del comma 2-bis.

Le disposizioni in parola, sempre nel dichiarato fine di procedere ad una "regolarizzazione del settore", fanno obbligo agli "enti territoriali al di sopra dei mille abitanti" di adottare "strumenti urbanistici generali" entro diciotto mesi dalla data di elezione dei relativi consigli.

Quale conseguenza dell'inadempimento viene previsto lo scioglimento dell'organo consiliare, da disporsi con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Ministro dell'Interno, adottata di concerto con quello delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La procedura di scioglimento del Consiglio è preceduta dall'assegnazione agli enti territoriali interessati, da parte della Regione, di un termine aggiuntivo di tre mesi, alla scadenza del quale, "con lettera notificata al Sindaco" il Consiglio viene ulteriormente diffidato a provvedere entro trenta giorni, decorsi inutilmente i quali la Regione darà comunicazione dell'inadempimento al Prefetto, che darà corso alla procedura di scioglimento.

Ancorché il comma ottavo faccia specifico riferimento al Sindaco e quindi alla amministrazione comunale, l'applicabilità delle nuove disposizioni viene espressamente sancita "anche nei confronti degli altri organi tenuti all'adozione di strumenti urbanistici" e deve conseguentemente intendersi riferita anche alle amministrazioni provinciali, per ciò che attiene la formazione dei relativi piani territoriali di coordinamento, dei quali si è trattato nel secondo capitolo.

Anche in questo caso non possono che sorgere perplessità sulla legittimità costituzionale della previsione che, imponendo specifici limiti temporali, finisce con il comprimere la competenza legislativa regionale in tema di formazione degli strumenti urbanistici degli enti territoriali, già puntualmente individuata dall'art. 24 della legge n. 47/1985, con riferimento ai piani comunali, e dall'art. 20 del D.Lgs. n. 267/2000, con riguardo a quelli provinciali.

11.3.5 Programmi di riqualificazione ed attività di monitoraggio e di repressione dell'abusivismo

Si è già fatto cenno alla circostanza che la nuova disciplina sul condono intende inserirsi in un più vasto contesto di interventi di riqualificazione urbanistica dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio.

A tale specifico fine il sesto comma dell'art. 32 dispone lo stanziamento di 10 milioni di euro per l'anno 2004 e di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006. Tali somme dovrebbero concorrere con quelle contestualmente stanziare dalle singole Regioni in ragione del successivo comma 33, ove è previsto che la normativa

regionale emanata in applicazione della legge statale sul condono possa contemplare, tra l'altro, anche un incremento della oblazione, nella misura massima del 10%, al fine di attivare “*politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio*”; e ciò anche attraverso il ricorso al controllo dell'attività urbanistico-edilizia mediante i rilievi aerofotogrammetrici ai sensi dell'art. 23 della legge n. 47/1985. Il medesimo sesto comma dell'art. 32 stabilisce inoltre che i singoli interventi di riqualificazione da ammettere a finanziamento vengano individuati con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. n. 281/1997⁹⁸.

Analoga individuazione viene prevista dal nono comma dell'art. 32 con riferimento alle aree facenti parte degli “*ambiti di rilevanza e interesse nazionale oggetto di riqualificazione urbanistica, ambientale e culturale*”, per le quali il medesimo Ministero, d'intesa con i soggetti pubblici interessati, dovrà predisporre un apposito programma nazionale di interventi per il recupero degli insediamenti abusivi. Quest'ultimo potrà essere assunto anche in variante agli strumenti urbanistici, secondo quanto previsto dall'art. 29 della legge n. 47/1985, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 32, comma 42, dello stesso decreto-legge n. 269/2003.

Per l'attivazione del programma, da attuarsi “*anche attraverso il recupero delle risorse ambientali e culturali*” interessate da fenomeni di abusivismo, è destinato uno stanziamento statale triennale (2004-2006) di complessivi cento milioni di euro, pur essendo espressamente contemplata la possibilità di una partecipazione di risorse economiche private.

Uno stanziamento di pari importo complessivo viene poi disposto dal successivo decimo comma, per il finanziamento di un distinto “*programma di interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale dal dissesto idrogeologico*”.

Al riguardo si prevede che la individuazione delle aree interessate dal programma, da effettuarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, avvenga a mezzo di decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, sentita la Conferenza unificata. Il programma, oltre alla individuazione delle aree, descriverà anche i profili operativi dei vari interventi e le relative modalità di attuazione.

Dall'undicesimo comma viene inoltre contemplato anche un ulteriore programma di interventi, riguardante in questo caso le aree ed i beni assoggettati a tutela ambientale, ai sensi del Titolo II del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (artt. 138 e seguenti). A questo fine viene stanziata la complessiva somma di cinquanta milioni di euro per il triennio 2004-2006, da assegnarsi direttamente alle Regioni “*per l'esecuzione di interventi di ripristino e di riqualificazione paesaggistica delle aree tutelate*”. Anche

⁹⁸ Si ricorda che la norma in parola prevede l'unificazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali alla Conferenza Stato-Regioni per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane.

per questo programma, sempre sentita la Conferenza unificata, si procederà all'individuazione delle aree con un decreto ministeriale – questa volta affidato al Dicastero per i Beni e le Attività Culturali – da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge.

Sempre nell'intento di procedere ad una “sistemazione del settore” ed alla repressione dei fenomeni di abusivismo vengono poi approntate dall'art. 32 apposite misure finanziarie ed organizzative. Innanzitutto quelle contemplate dal dodicesimo comma, ove si dispone la costituzione presso la Cassa Depositi e Prestiti di un apposito fondo di rotazione dell'importo massimo di cinquanta milioni di euro, finalizzato all'erogazione di anticipazioni, senza interessi, delle somme necessarie per l'esecuzione degli interventi di demolizione delle opere abusive, anche se disposti dall'autorità giudiziaria, nonché per le relative spese giudiziarie, tecniche e amministrative.

Delle anticipazioni potranno beneficiare sia i Comuni che le varie altre autorità preposte alla tutela di beni assoggettati a regimi vincolistici, così come individuate dall'art. 27, secondo comma, del D.P.R. n. 380/2001. Ad un apposito decreto del Ministro dell'Economica e delle Finanze, da assumersi di concerto con quello delle Infrastrutture e dei Trasporti, viene rimesso il compito di dettare le modalità e le condizioni per la restituzione al fondo di rotazione delle anticipazioni ricevute, da attuarsi comunque entro un periodo massimo di cinque anni decorrente dalla relativa erogazione. In caso di mancato rispetto del termine e delle modalità di restituzione, la norma stabilisce che sia il Ministro dell'Interno a provvedere direttamente al reintegro degli importi dovuti alla Cassa Depositi e Prestiti, *“trattenendone le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai Comuni”*.

Quanto alle misure organizzative, il tredicesimo comma dell'art. 32 prevede che lo svolgimento di tutte le *“attività di monitoraggio e di raccolta delle informazioni relative al fenomeno dell'abusivismo edilizio”* rientranti tra le competenze del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti facciano capo ad un **Osservatorio nazionale dell'abusivismo edilizio**.

A tale riguardo si ricorda che la costituzione dell'Osservatorio nazionale era già stata prevista in passato dall'art. 4 del D.L. 25 marzo 1996, n. 154⁹⁹ – non convertito in legge – al pari della istituzione di osservatori regionali da effettuarsi nell'ambito delle attività di controllo sui fenomeni di abusivismo già previsti dall'art. 25 della legge n. 47/1985.

⁹⁹ L'art. 4 del D.L. n. 154/1996, pubblicato nella G.U. n. 72 del 26 marzo 1996, riprendeva integralmente i contenuti dell'art. 3 del progetto di legge n. 2762/1996, il cui testo è reperibile in internet all'indirizzo http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/sk3000/frontesp/2762.htm.

La previsione è stata riproposta nell'art. 4 di tutti gli altri decreti-legge che lo hanno seguito (D.L. 25 maggio 1996, n. 285, in G.U. 25 maggio 1996, n. 121; D.L. 22 luglio 1996, n. 388, in G.U. 24 luglio 1996, n. 172; D.L. 24 settembre 1996, n. 495, in G.U. 24 settembre 1996, n. 224), nessuno dei quali è stato convertito in legge, ancorché l'art. 2, comma 61, della legge finanziaria per l'anno 1997, n. 666 del 23 dicembre 1996, abbia fatto salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei citati decreti.

Con il D.P.R. 26 marzo 2001, n. 181¹⁰⁰, è stata inoltre disposta la creazione presso il Ministero dei Lavori Pubblici (ora delle Infrastrutture e dei Trasporti) di una apposita “*Direzione generale per il sostegno agli interventi contro l’abusivismo edilizio*”¹⁰¹, tra le cui funzioni rientrano appunto anche quelle di “*monitoraggio del fenomeno delle trasformazioni edilizie abusive*”.

Cionondimeno, la mancanza di stanziamenti adeguati non ha consentito in passato l’istituzione dell’auspicato Osservatorio nazionale¹⁰² e vi è da dubitare che ciò avvenga in futuro, stante la oggettiva esiguità degli importi assegnati a tal fine dal tredicesimo comma, limitati ad un solo milione di euro per l’intero triennio 2004-2006. Tanto più che il complessivo stanziamento dovrebbe inoltre garantire la copertura di tutti i costi necessari per la costituzione di un sistema informativo nazionale in collaborazione con le singole Regioni, nel quale raccogliere ed archiviare anche i rapporti informativi, contenenti i dati relativi agli immobili e alle opere realizzati abusivamente, che i segretari comunali sono tenuti a predisporre ed a trasmettere mensilmente anche al Ministero, ai sensi dell’art. 31, comma 7, del T.U. dell’edilizia. Marginalmente non può tuttavia evitarsi di sottolineare come la reiterazione di sanatorie eccezionali accentui la effimera utilità di continuare a destinare stanziamenti pubblici per monitorare fenomeni di abusivismo e di illegittima trasformazione del territorio, che l’attuale condono finisce per tollerare anche su aree demaniali, come di seguito meglio specificato.

Ne consegue che la sostanziale funzione dell’attività di monitoraggio, già svolta anche a livello regionale, potrebbe essere quella volta ad un riscontro tra gli abusi realizzati e le istanze di condono presentate, tralasciando, almeno allo stato attuale, la reale finalità di controllo del territorio e di repressione degli illeciti.

11.3.6 Sanatoria degli interventi su aree di proprietà statale

Una delle innovazioni di maggior rilievo del nuovo condono edilizio, rispetto agli altri due che l’hanno preceduto, è data dall’ampliamento della possibilità riconosciuta “ai terzi” di poterlo ottenere anche per gli abusi eseguiti su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del suo demanio e del suo patrimonio indisponibile. Rispetto alle previsioni originariamente contenute nell’art. 32 della legge n. 47/1985, cui si è fatto cenno in precedenza¹⁰³, la disciplina viene infatti ulteriormente specificata,

¹⁰⁰ Il D.P.R. n. 181/2001, pubblicato nella G.U. n. 115 del 19 maggio 2001 è reperibile in internet, all’indirizzo: http://www.comune.jesi.an.it/MV/gazzette_ufficiali/2001/115/gazzetta115.htm.

¹⁰¹ La “Direzione Generale per il sostegno agli interventi contro l’abusivismo edilizio” istituita dal D.P.R. n. 381/2001, si compone di tre divisioni, la seconda delle quali è appunto quella che si occupa del “Monitoraggio delle trasformazioni edilizie abusive e attività di riqualificazione”. L’organigramma del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è reperibile sul relativo sito, all’indirizzo http://www.infrastrutturetrasporti.it/main/facciamo/organigramma/org_coord.pdf.

¹⁰² Vedasi al riguardo la risposta del Ministro Lunardi alla interpellanza dell’On.le Realacci n. 3-01533, resa nella seduta parlamentare n. 24 del 30 ottobre 2002. Il testo dell’interpellanza e della relativa risposta sono reperibili all’indirizzo http://digilander.libero.it/nerowolfe/testi_%20documenti/Interpellanza%20sull’abusivismo%20edilizio.htm.

¹⁰³ Vedasi al riguardo il paragrafo dedicato al primo condono del 1985 e, in particolare, a quanto rilevato sub nota 65.

anche mediante l'espressa previsione della cessione delle aree appartenenti al patrimonio disponibile.

Ai sensi dell'art. 32, comma 14, del decreto-legge n. 269/2003, il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria avverrà sempre da parte dell'ente locale territorialmente competente, ma è condizionato da un **preventivo atto di assenso statale**, espresso per il tramite dell'Agenzia del Demanio, il cui contenuto si diversifica in ragione della tipologia giuridica di appartenenza delle aree e della loro legale trasferibilità. La sanatoria dell'abuso risulta infatti subordinata alla formale manifestazione della volontà statale di cedere l'area a titolo oneroso, per le opere eseguite su beni facenti parte del patrimonio disponibile, che sono liberamente alienabili. Diversamente, nell'ipotesi di abusi realizzati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, sarà necessario che sia manifestata la disponibilità statale a "*garantire onerosamente il diritto al mantenimento dell'opera sul suolo*", riconoscendo in tal modo la costituzione in favore dell'autore dell'illecito di un diritto di superficie a tempo determinato, che il ventesimo comma limita ad un massimo di venti anni. All'assenso statale, secondo quanto previsto dal diciassettesimo comma, qualora l'area sia soggetta a regime vincolistico deve comunque aggiungersi il **parere favorevole da parte dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo**, ai sensi dell'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, così come modificato dal quarantatreesimo comma e che di seguito si commenterà ulteriormente. Ne consegue che il parere deve essere formulato dalla competente amministrazione entro il termine di centottanta giorni dalla relativa istanza, decorso inutilmente il quale il richiedente potrà impugnare il silenzio-rifiuto.

Quanto alla **procedura** per l'ottenimento della disponibilità statale alla cessione dell'area appartenente al patrimonio disponibile, ovvero alla costituzione del diritto di mantenere l'opera abusiva su suolo demaniale o appartenente al patrimonio indisponibile, il comma quindicesimo stabilisce che la relativa domanda debba essere presentata, entro il 31 marzo 2004, alla Agenzia del Demanio competente per territorio. All'istanza dovrà essere allegata l'attestazione del pagamento in favore dell'erario delle somme dovute a titolo di indennità per l'occupazione pregressa delle aree, nella misura calcolata in applicazione dei parametri contenuti nella tabella A, allegata all'art. 32 del decreto-legge. Tali parametri fanno riferimento ai singoli anni di occupazione ed i relativi importi andranno quindi moltiplicati dagli interessati in misura corrispondente all'effettiva occupazione, sia pure con un limite massimo di cinque anni, ancorato al corrispondente termine prescrizionale. La richiesta dovrà inoltre essere corredata da una copia della documentazione prescritta in via generale dai commi 32 e 35 per tutte le istanze di condono, di cui si dirà in seguito, nonché da una copia della denuncia in catasto dell'immobile interessato dall'abuso e del relativo frazionamento, che potrà trasmettersi anche successivamente, ma comunque entro il 30 settembre 2004.

All'Agenzia del Demanio viene assegnato dal comma sedicesimo il termine del 31 dicembre 2004 per esprimersi in ordine alla richiesta e manifestare la prevista volontà statale. Successivamente, entro il 31 dicembre 2006, dovranno essere perfezio-

nate le **procedure di vendita delle aree**, nonché quelle per la costituzione del diritto di superficie.

Quanto alle prime, a mente del comma 18, l'interessato dovrà presentare il titolo abilitativo in sanatoria rilasciato dall'ente locale competente per territorio, ovvero la documentazione attestante l'avvenuta presentazione della domanda di condono, in relazione alla quale sia intervenuto il silenzio assenso. In entrambi i casi dovrà presentarsi l'attestazione dell'avvenuto pagamento della prescritta oblazione.

La corresponsione del corrispettivo per l'acquisto delle aree avviene in due rate, scadenti il 30 giugno 2005 ed il 31 dicembre 2005 (quindi in un momento anteriore al termine ultimo previsto per il perfezionamento della cessione) ed il relativo ammontare viene determinato secondo i parametri indicati nella tabella B, allegata allo stesso art. 32.

Viceversa, la norma in esame non prevede un parametro predeterminato per ciò che attiene al corrispettivo del **riconoscimento del diritto al mantenimento dell'opera** sulle aree del demanio dello Stato e del patrimonio indisponibile. Al riguardo il ventesimo comma si limita a stabilire che il diritto di superficie può essere riconosciuto *“per una durata massima di anni venti, a fronte di un canone commisurato ai valori di mercato”*.

Si tratta quindi di un termine inferiore a quello dei 60 anni previsto dall'art. 32 della legge n. 47/1985 per la costituzione di diritti di superficie anche su aree di proprietà statali; termine che risulta mantenuto anche nella nuova versione di tale norma, come risultante dalle modifiche introdotte dalla disciplina in esame. In assenza di diverse prescrizioni, la divergenza dei termini potrebbe forse spiegarsi con la possibilità di concedere il diritto di superficie di maggiore durata unicamente per i beni appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato e nel caso di tutti gli altri beni di proprietà non statale, ma di altri enti pubblici territoriali.

11.3.7 Rideterminazione dei canoni di concessione d'uso e valorizzazione delle aree demaniali

Sempre nell'ottica di contemperare gli effetti della sanatoria con dichiarate esigenze di tutela del pubblico demanio, i commi 21 e 22 dell'art. 32 dispongono la rideterminazione dei canoni annui relativi alla concessione d'uso delle aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei, secondo le previsioni dell'art. 03 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, nel testo introdotto dalla legge di conversione del 4 dicembre 1993, n. 494¹⁰⁴. Si sottolinea al riguardo che il medesimo art. 03 effettua

¹⁰⁴ Si ricorda che, ai sensi dell'art. 01 del D.L. n. 400/1993, aggiunto dalla legge di conversione, la concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere; d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive; e) esercizi commerciali; f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione.

anche la classificazione delle aree, pertinenze e specchi acquei da poter affidare in concessione, individuando le **quattro seguenti categorie**, in relazione alle quali viene articolata la misura dei canoni: 1) *categoria A*: aree, pertinenze e specchi acquei, o parti di essi, concessi per utilizzazioni ad uso pubblico ad alta valenza turistica; 2) *categoria B*: aree, pertinenze e specchi acquei, o parti di essi, concessi per utilizzazioni ad uso pubblico a normale valenza turistica; 3) *categoria C*: aree, pertinenze e specchi acquei, o parti di essi, concessi per utilizzazioni ad uso pubblico a minore valenza turistica; 4) *categoria D*: pertinenze demaniali marittime di cui all'articolo 29 del codice della navigazione. Inoltre l'art. 04 dello stesso decreto-legge prevedeva già un aggiornamento annuale sulla base degli indici ISTAT, da effettuarsi con apposito decreto del Ministro della Marina Mercantile (poi dei Trasporti e della Navigazione), in seguito emanato col n. 342, in data 5 agosto 1998¹⁰⁵.

Il ventiduesimo comma dell'art. 32 del decreto legge n. 269/2003, stabilisce tuttavia che, con decorrenza dal 1° gennaio 2004, la rivalutazione avverrà nella misura del trecento per cento rispetto ai canoni previsti nelle tabelle allegate al citato decreto ministeriale n. 342/1998.

Va peraltro segnalato sul punto come l'art. 11, ottavo comma, della legge 29 marzo 2001, n. 135 – di riforma della legislazione nazionale sul turismo – ha disposto che, dalla data di entrata in vigore della relativa normativa regionale, cessino di avere efficacia le norme incluse nel richiamato decreto-legge n. 400/1994. La cessazione riguarda le disposizioni che risultino incompatibili con i contenuti delle linee guida da approvarsi con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni¹⁰⁶, e con la disciplina regionale di recepimento o di adeguamento alle medesime linee guida.

Il comma ventitreesimo del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 fa comunque espressamente salve le competenze già assegnate alle Regioni dall'art. 6 del richiamato decreto ministeriale n. 342/1998 e relative alla classificazione delle aree, in ragione della loro valenza turistica¹⁰⁷.

In aggiunta alla rivalutazione dei canoni, il successivo comma 24 prevede infine l'avvio di un programma di interventi volti alla riqualificazione delle aree demaniali,

¹⁰⁵ Sempre in attuazione del D.L. n. 400/1994, per l'anno 2003 le misure unitarie dei canoni per le concessioni demaniali marittime sono state rideterminate con decreto del Direttore Generale per le Infrastrutture della navigazione marittima interna del 5 dicembre 2002, pubblicato nella G.U. 28 marzo 2003, n. 73.

¹⁰⁶ Con D.P.C.M. del 13 settembre 2002, pubblicato nella G.U. n. 225 del 25 settembre 2002, è stato recepito "l'accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico" raggiunto in data 14 febbraio 2002 e pubblicato nella G.U. n. 223 del 4 ottobre 2002.

¹⁰⁷ L'art. 6 del D.M. n. 34/1998, in linea con la delega di funzioni alle regioni operata al riguardo dagli artt. 59 e 87 del D.P.R. n. 616/1977, stabilisce che le stesse individuino "le aree del proprio territorio da classificare nelle categorie A, B e C, effettuati gli accertamenti dei requisiti di alta, normale e minore valenza turistica, tenuto conto, fra l'altro, dei seguenti elementi: a) caratteristiche fisiche, ambientali e paesaggistiche; b) grado di sviluppo turistico esistente; c) stato delle acque con riferimento alla balneabilità; d) ubicazione ed accessibilità agli esercizi; e) caratteristiche delle strutture, delle attrezzature e dei servizi". L'individuazione è effettuata con apposita delibera regionale e trasmessa per conoscenza alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento del turismo, ed al Ministero dei trasporti e della navigazione. La classificazione delle aree è soggetta normalmente a revisione quadriennale, ma in fase di prima attuazione la revisione è effettuata entro due anni.

predisposto dall'Agenzia del Demanio ed approvato con apposito decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, assunto di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. A questo scopo viene stanziato un importo di complessivi cento milioni di euro per il triennio 2004-2006.

11.3.8 Disposizioni specifiche sul condono ed ulteriori modifiche legislative

La specifica disciplina sostanziale e procedurale è contenuta a partire dal venticinquesimo comma dell'art. 32, il quale sancisce innanzitutto l'applicabilità al nuovo condono anche delle disposizioni contenute nei Capi IV e V della legge n. 47/1985 (artt. da 31 a 44 e da 45 a 52), nonché di quelle dell'art. 39, della legge n. 724/1994. Al riguardo, come chiarito dal comma 28, ove non disposto diversamente dal decreto-legge, tutti i termini facenti riferimento alla data di entrata in vigore del citato art. 39, si intendono riportati a quella di entrata in vigore del medesimo decreto e quindi alla data del 2 ottobre 2003, giorno della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Lo stesso comma 28 prescrive inoltre l'applicabilità alla nuova sanatoria, ove compatibili, anche di tutte le altre disposizioni contenute nella legge n. 47/1985. Il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria trova un primo **limite generale di tipo volumetrico**, peraltro analogo a quello già contenuto nel condono del 1994, essendo consentito per le opere abusive che non abbiano comportato un ampliamento del manufatto maggiore del trenta per cento del volume in origine regolarmente assentito, ovvero, un incremento complessivamente non superiore ai 750 metri cubi. Lo stesso limite massimo è previsto anche nel caso in cui l'abuso consista nella realizzazione di nuove costruzioni, sia pure con riferimento ad ogni singola richiesta di condono, secondo quanto prescritto al riguardo dal citato comma 25. Ne discende, sulla scorta dell'orientamento espresso in passato dalla Consulta sul punto¹⁰⁸, che possono risultare sanabili anche abusi di dimensioni complessive assai superiori, come interi stabili, purché ne facciano richiesta i titolari delle singole unità immobiliari.

Una seconda **limitazione generale**, contenuta sempre nel venticinquesimo comma, è quella **temporale**, poiché la nuova disposizione risulta applicabile unicamente per le opere abusive che alla data del 31 marzo 2003 risultino ultimate. A tal fine, stante

¹⁰⁸ "L'art. 39, 1° comma, L. 23 dicembre 1994 n. 724, nella parte in cui stabilisce che le disposizioni sulla sanatoria edilizia valgono per le opere abusive relative a nuove costruzioni non superiori, per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria, a settecentocinquanta metri cubi, va interpretato, anche in combinazione con l'art. 38, 5° comma, L. 28 febbraio 1985 n. 47, nel duplice senso che ciascuno dei soggetti titolare del diritto può presentare domanda di sanatoria per le porzioni di un più grande complesso immobiliare per le quali è legittimato, senza poter aggirare il limite con separate istanze (necessariamente da unificare, queste, ove prodotte relativamente alla medesima nuova costruzione), e che i soggetti diversi dal titolare, quali il concessionario, il committente, il costruttore o il direttore dei lavori, in quanto coresponsabili di controllo e sanzioni, hanno l'onere di presentare autonoma domanda, sullo stesso immobile, seppure con oblazione ridotta, per poter beneficiare degli effetti estintivi del condono; secondo tale interpretazione, la disposizione non contrasta con l'art. 9, 2° comma Cost. in tema di tutela del paesaggio.", cfr. Corte Cost., 23-7-1996, n. 302. Cons. Stato, 1996, II, 1264, nonché all'indirizzo internet <http://www.giurcost.org/decisioni/1996/0302s-96.htm>.

la richiamata applicabilità al condono del 2003 della disciplina previgente, deve quindi farsi riferimento all'art. 31, secondo comma, della legge n. 47/1985, secondo cui devono intendersi ultimati *“gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura, ovvero, quanto alle opere interne agli edifici già esistenti, e a quelle non destinate alla residenza, quando esse siano state completate funzionalmente”*¹⁰⁹.

Altra previsione di tipo latamente restrittivo è quella stabilita nel comma trentunesimo, in base al quale anche il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, al pari di quello normalmente assentito, non comporta limitazioni ai diritti dei terzi, analogamente a quanto disposto dall'art. 11 del Testo Unico dell'edilizia.

Il ventiseiesimo comma individua gli **illeciti suscettibili di sanatoria**, operando due distinti raggruppamenti con riferimento alle sei tipologie contenute nell'Allegato 1 dello stesso art. 32, in relazione alle quali variano anche la misura dell'oblazione e quella degli oneri di urbanizzazione, come indicati nelle tabelle C e D, di cui si dirà nel prosieguo.

In relazione al contenuto tipologico, sono innanzitutto condonabili le opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo e non conformi alla normativa urbanistica e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici (*tipologia 1*); quindi le medesime opere abusive che risultino però rispondenti alla disciplina ed alla strumentazione urbanistica vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge (*tipologia 2*); ed ancora, le opere di ristrutturazione edilizia, realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, così come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera d), del Testo Unico (*tipologia 3*)¹¹⁰. Ulteriori opere condonabili, qualora realizzate in assenza o difformità dal necessario titolo, sono quelle relative agli interventi di restauro e risanamento indicate nell'articolo 3, comma 1, lettera c) del Testo Unico¹¹¹, distinguendosi al riguardo la circostanza che le stesse siano state o meno eseguite nelle zone omogenee di tipo A (centri storici), di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (opere fatte rientrare, rispettivamente, nella *tipologia 4* o *5*). L'ultima categoria di opere condonabili (*tipologia 6*) è costituita dagli

¹⁰⁹ Per una disamina delle questioni concernenti il momento di ultimazione delle opere, del loro completamento funzionale e dei relativi orientamenti giurisprudenziali si fa rinvio a quanto detto nel paragrafo riguardante il condono edilizio del 1985 e, in particolare, alle note nn. 48, 49 e 50.

¹¹⁰ Si ricorda al riguardo che la norma in parola, nel testo introdotto dal D.Lgs. n. 301/2002, definisce gli interventi di ristrutturazione edilizia come quelli *“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. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica”*.

¹¹¹ Secondo le previsioni del Testo Unico costituiscono *“interventi di restauro e di risanamento conservativo”*, quelli *“rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio”*.

interventi di manutenzione straordinaria¹¹², realizzati in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio. Nella medesima categoria sono ricondotte anche le “*opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume*”.

In relazione alle richiamate tipologie lo stesso ventiseiesimo comma opera quindi ai fini procedurali due raggruppamenti, articolando gli interventi anche in relazione alla circostanza che gli stessi riguardino o meno immobili soggetti a vincolo ai sensi dell'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, come modificato dall'art. 32, comma 43, dello stesso decreto-legge n. 269/2003.

Al **primo gruppo** – salve comunque le ipotesi generali di non sanabilità, disciplinate dal comma ventisettesimo del quale si dirà in prosieguo – appartengono le tipologie da 1 a 3, relative ad opere eseguite nell'intero territorio nazionale; nonché le tipologie da 4 a 6, qualora gli interventi siano stati realizzati su immobili vincolati e per i quali trova quindi applicazione la procedura dell'art. 32, della legge n. 47/1985, come oggi emendata.

Il **secondo gruppo** riguarda invece le sole tipologie di abusi da 4 a 6 e relative ad immobili non assoggettati a vincolo, per la cui condonabilità la disposizione fa rinvio ad apposite leggi regionali, che avranno il compito di determinare “*la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio*”.

Appare quindi evidente come anche quest'ultima previsione rafforzi i dubbi di una indebita invasione del Legislatore nazionale nella competenza legislativa concorrente che l'attuale dettato costituzionale riserva alle singole Regioni, assegnando di fatto valenza di “*principi fondamentali*” ad una disciplina di carattere eccezionale, quale quella connessa al condono.

Il comma ventisettesimo individua una serie di **ipotesi in cui le opere abusive non sono suscettibili di sanatoria**, la prima delle quali attiene alla posizione soggettiva dell'autore dell'abuso; limitazione che richiama al riguardo le previsioni già contenute nell'art. 39 della legge n. 724 del 23 dicembre 1994.

Il condono viene infatti escluso qualora gli interventi siano stati eseguiti, direttamente, dal proprietario dell'immobile o dal suo avente causa, ovvero da terzi per suo conto, che sia stato condannato con sentenza definitiva per i delitti di cui agli articoli 416-bis (associazione di tipo mafioso), 648-bis (riciclaggio) e 648-ter (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) del codice penale. La previsione va letta in raccordo con il comma 29, che con riferimento alle persone imputate dei richiamati delitti dispone la sospensione del procedimento di sanatoria degli abusi, commessi dall'imputato personalmente o da terzi per suo conto, sino

¹¹² Ai sensi dell'art. 3, 1° co., lett. b), del T.U., sono “*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*”.

all'emanazione della sentenza definitiva di non luogo a procedere o di proscioglimento o di assoluzione. Il successivo comma trentesimo specifica tuttavia che l'amministratore dei beni immobili sottoposti a sequestro o a confisca ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, se autorizzato ad alienarli dal giudice competente, possa altresì essere autorizzato a riattivare il procedimento di sanatoria sospeso, non operando in tal caso il divieto di rilascio del condono¹¹³.

La seconda causa di esclusione attiene alla impossibilità tecnica che sull'immobile realizzato abusivamente, o comunque interessato da opere abusive, vengano effettuati interventi per l'adeguamento antisismico, secondo quanto prescritto dalla Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274, del 20 marzo 2003¹¹⁴, in relazione alle varie categorie di Comuni ivi indicate.

Non sono inoltre suscettibili di sanatoria gli abusi commessi su aree di proprietà statale o di enti pubblici territoriali nel caso in cui non sia stata manifestata la disponibilità del rilascio a titolo oneroso della concessione d'uso del suolo su cui insiste il manufatto, nei termini e con le modalità descritte in precedenza.

Analogamente a quanto già previsto dall'art. 33 della legge n. 47/1985, la sanatoria degli abusi risulta altresì preclusa per le opere eseguite su immobili dichiarati monumento nazionale con apposito provvedimento avente forza di legge, ovvero dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi degli articoli 6 e 7 del Testo Unico in materia di beni culturali ed ambientali di cui al D.Lgs. n. 490/1999.

È parimenti esclusa la condonabilità degli interventi eseguiti nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo e ritenute di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato. Si tratta di una evenienza in cui non possono operare le previsioni prima richiamate e relative alla concessione del diritto di superficie su aree demaniali.

Il ventisettesimo comma stabilisce inoltre che, anche indipendentemente dalla approvazione dei piani regionali di "*previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi*" previsti dall'art. 3 della legge n. 353/2000 il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria resta comunque subordinato alla verifica che le opere abusive non siano state realizzate su aree boscate o su pascoli percorsi dal fuoco. La norma specifica a tal fine che per escludere la sanatoria possono acquisirsi vari elementi di prova, "*desumibili anche dagli atti e dai registri del Ministero dell'interno, che le aree interessate dall'abusato edilizio siano state, nell'ultimo decennio, percorse da uno o più incendi boschivi*".

¹¹³ Si ricorda che la legge n. 575/1965, pubblicata nella G.U. del 5 giugno 1965, n. 138, recante "*Disposizioni contro la mafia*", è stata oggetto di svariate modifiche, le ultime delle quali sono state apportate dalla legge 22 dicembre 1999, n. 512, istitutiva del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime di reati di tipo mafioso, in G.U. n. 6 del 10 gennaio 2000.

¹¹⁴ Si ricorda che con l'ordinanza in questione, pubblicata nella G.U. n. 105 dell'8 maggio 2003, S.O., e riportata anche nel CD allegato al presente volume, sono stati approvati i "*Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica*". Gli allegati alla medesima Ordinanza recano: "*Criteri per l'individuazione delle zone sismiche individuazione, formazione e aggiornamento degli elenchi nelle medesime zone*" (all.to 1); "*Norme tecniche per il progetto, la valutazione e l'adeguamento sismico degli edifici*"; (all.to 2); "*Norme tecniche per progetto sismico dei ponti*" (all.to 3); "*Norme tecniche per il progetto sismico delle opere di fondazione e sostegno dei terreni*" (all.to 4).

Neppure risultano condonabili le opere relative ad immobili assoggettati a vincolo, qualora siano state eseguite successivamente alla sua apposizione. La norma fa riferimento ai vincoli rivenienti dalla normativa statale e regionale e finalizzati alla “*tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali*”. La presenza di tali vincoli costituisce un ostacolo alla sanabilità dell’opera, ancorché realizzata anteriormente alla loro imposizione, qualora l’intervento si ponga in contrasto con le norme urbanistiche e le prescrizioni degli strumenti urbanistici. Per contro, in caso di conformità dell’opera alla disciplina ed alla strumentazione urbanistica, l’impedimento derivante dalla sussistenza del vincolo potrà essere superato con l’ottenimento del nullaosta da parte dell’autorità competente in relazione alla sua tipologia, secondo quanto previsto dall’art. 32 della legge n. 47/1985, nel testo risultante dai mutamenti apportati dall’art. 32, comma 43, del decreto legge in esame. In particolare, per quanto qui rileva, l’attuale art. 32, secondo comma della legge n. 47/1985 – pur con le inevitabili modifiche derivanti dall’aggiornamento alla legislazione sopravvenuta, ivi incluso il Testo Unico dell’edilizia – conferma tre ipotesi di opere abusive realizzate su aree vincolate dopo la loro esecuzione, che sono suscettibili di sanatoria a determinate condizioni:

- innanzitutto quella riferita alle difformità dalle prescrizioni contenute nella normativa antisismica di cui alla legge 2 febbraio 1974, n. 64, ed ora dagli artt. 83 e seguenti del D.P.R. n. 380/2001, laddove le opere possano essere collaudate ai sensi dell’art. 35 della stessa legge n. 47/1985;
- in secondo luogo le ipotesi in cui gli interventi si pongano in contrasto con le norme urbanistiche che destinano il bene oggetto di abuso ad edifici pubblici o spazi pubblici, con il limite rappresentato dalla necessità di rispettare comunque le previsioni contenute nelle varianti per il recupero urbanistico degli insediamenti abusivi, previste dal Capo III (artt. 29 e 30) della medesima legge n. 47/1985;
- sono infine sanabili, sempreché non costituiscano minaccia per la sicurezza della circolazione, le opere in contrasto con le disposizioni relative alle distanze minime di rispetto stradale per l’edificazione all’esterno dei centri abitati, di cui al D.M. 1° aprile 1968, n. 1404, “*e con gli articoli 16, 17 e 18 della legge 13 giugno 1991, n. 190*”. L’erroneità di quest’ultimo richiamo, visto che la legge n. 191/1990 conta solo cinque articoli, deriva ovviamente dalla frettilosità con cui la norma è stata predisposta e promulgata. In attesa delle necessarie correzioni (che tuttavia non sono presenti nel primo avviso di rettifica della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicato nella G.U. n. 234 dell’8 ottobre 2003) il rinvio deve intendersi operato alle corrispondenti norme del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, col quale è stato approvato il nuovo codice della strada in attuazione della delega contenuta nella medesima legge n. 191/1990. Gli articoli in questione attengono infatti: alle fasce di rispetto in rettilineo ed alle aree di visibilità nelle intersezioni fuori dei centri abitati (art. 16); alle fasce di rispetto nelle curve fuori dei centri abitati (art. 17); alle fasce di rispetto ed alle aree di visibilità all’interno dei centri abitati (art. 18).

Venendo agli **aspetti procedurali** del nuovo condono, si evidenzia innanzitutto che il trentatreesimo comma dell'art. 32 affida alle Regioni, nei sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore del decreto-legge (2 ottobre 2003), il compito di definire con proprie norme il "*procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo in sanatoria*". Alle Regioni è data inoltre la facoltà di prevedere un contestuale aumento, fino ad un massimo del dieci per cento, della misura delle oblazioni determinate nella tabella C, allegata al medesimo decreto. I relativi importi sono precipuamente finalizzati all'avvio degli interventi di riqualificazione dei nuclei urbani interessati di fenomeni di abusivismo edilizio, alla attivazione di politiche per la loro repressione, per le attività di monitoraggio previste dall'art. 23 della legge n. 47/1985, delle quali si è fatta menzione in precedenza.

La **funzione attribuita alle Regioni** appare in realtà di poco momento, non solo perché, per quanto detto in precedenza, i contenuti essenziali del condono vengono già tutti descritti con puntualità dall'articolo in esame, sino a prevedere la necessaria modulistica; ma anche in considerazione del fatto che, a seguito della emanazione del Testo Unico dell'edilizia, la forma procedimentale non potrà che riferirsi alla procedura per sportello unico, ivi descritta nelle sue linee sostanziali, ed allo strumento della conferenza di servizi, anch'essa compiutamente disciplinata a livello statale.

A riprova di tale assunto vi è innanzitutto l'espresso richiamo all'art. 20 del D.P.R. n. 380/2001, contenuto nel quarto comma dell'art. 32 della legge n. 47/1985, nel testo introdotto dalle richiamate disposizioni oggetto del presente commento. In secondo luogo il fatto che il comma trentaduesimo prescrive che la domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio, con l'attestazione del pagamento della prevista oblazione, debba essere presentata al Comune e quindi necessariamente allo sportello unico per l'edilizia, ufficio destinato a svolgere tutte le attività relative, anche attraverso la convocazione di apposite conferenze di servizi e ad assumere l'atto finale del procedimento.

Ad ulteriore riprova della limitatezza delle potestà regionali, vi è la previsione contenuta nel comma 34, che esclude la possibilità per le stesse di ridurre il contributo di concessione, già predeterminati in via generale, sancendo formalmente l'inapplicabilità al nuovo condono dell'art. 37, secondo comma della legge n. 47/1985. È inoltre previsto che le Regioni possano con proprie leggi stabilire solo l'incremento degli oneri concessori, con il limite massimo del cento per cento di quelli indicati nella tabella D.

Sempre il trentaquattresimo comma stabilisce poi che i Comuni procedano alla **perimetrazione degli insediamenti abusivi** rispetto ai quali gli oneri di concessione debbano essere determinati in misura pari ai costi necessari per realizzare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, nonché per l'attuazione di interventi di riqualificazione igienico-sanitaria ed ambientale. Il medesimo comma, riprendendo le analoghe previsioni dell'art. 16 del Testo Unico dell'edilizia, contempla altresì la

possibilità per gli interessati, singolarmente o in forma consortile, di eseguire direttamente le opere di urbanizzazione a scomputo dei relativi oneri, purché secondo le prescrizioni tecniche dettate dagli uffici comunali e nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica, applicabili nella fattispecie alle opere di importo superiore alla soglia comunitaria, in virtù del richiamo operato dalla norma in esame all'art. 2, quinto comma, della legge quadro sui lavori pubblici, n. 109 dell'11 febbraio 1994. Per ciò che attiene le modalità di attuazione delle previsioni appena richiamate, il comma 34 fa rinvio ad apposite leggi regionali emanate ai sensi dell'art. 29, della legge n. 47/1985, come modificato dal comma quarantaduesimo. Si tratta in particolare della sostituzione del quarto comma del citato art. 29, che nella sua nuova formulazione prevede che le proposte di varianti di recupero urbanistico degli insediamenti abusivi possano essere presentate sia da parte di soggetti pubblici, che privati. Alle stesse dovrà essere allegato *“un piano di fattibilità tecnico, economico, giuridico e amministrativo, finalizzato al finanziamento, alla realizzazione e alla gestione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per il recupero urbanistico ed edilizio, volto al raggiungimento della sostenibilità ambientale, economica e sociale, alla coesione degli abitanti dei nuclei edilizi inseriti nelle varianti e alla rivitalizzazione delle aree interessate dall'abusivismo edilizio”*.

Il comma trentacinquesimo individua la **documentazione minima** che deve essere **allegata alla domanda** di definizione dell'illecito edilizio, da presentarsi entro il 31 marzo 2004, facendo salve le eventuali ulteriori prescrizioni della emananda normativa regionale.

Innanzitutto dovrà essere prodotta una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà in cui siano descritte le opere per le quali è richiesto il condono e da cui risulti lo stato dei lavori, *“resa ai sensi dell'art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 e successive modifiche ed integrazioni”*. Quest'ultimo richiamo normativo deve intendersi ovviamente riferito all'art. 41, primo comma, del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, approvato con D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, il cui art. 77 ha sancito l'abrogazione dell'intera legge n. 15/1968.

Inoltre, per i casi in cui l'intervento abusivo superi complessivamente i 450 metri cubi, dovrà altresì essere allegata una perizia giurata sulle dimensioni e lo stato delle opere, unitamente ad una certificazione sulla loro idoneità statica, redatta da un tecnico abilitato all'esercizio della professione.

Alla documentazione innanzi richiamata, secondo quanto prescritto dal combinato disposto dei commi 32 e 38, va poi aggiunta l'attestazione dell'avvenuto pagamento della oblazione e dell'anticipazione degli oneri concessori, calcolati secondo le relative tabelle C e D, riportate nell'Allegato 1.

Il successivo comma 39, con riferimento alla determinazione dell'oblazione, sancisce poi la inapplicabilità al nuovo condono delle previsioni contenute nell'art. 39, commi da 13 a 16, della legge n. 724/1994. Si tratta delle ipotesi di riduzione dell'oblazione connesse alla tipologia del reddito dell'autore dell'opera abusiva ed alla relativa

ubicazione (commi 13 e 15); nonché alla circostanza che l'immobile oggetto dell'abuso sia adibito ad abitazione principale del richiedente la sanatoria (commi 14 e 16).

Per ciò che attiene agli **effetti penali del nuovo condono**, il trentaseiesimo comma stabilisce che la tempestiva presentazione dell'istanza di definizione dell'illecito edilizio entro il 31 marzo 2004, unitamente all'intera corresponsione della oblazione ed al decorso del termine di trentasei mesi dalla data del relativo pagamento, comporta l'estinzione dei reati derivanti dall'abuso, ai sensi dell'art. 38, secondo comma, della legge n. 47/1985, e quindi anche i procedimenti di esecuzione delle sanzioni amministrative.

È evidente come la norma si diversifichi sul punto rispetto alla previsione del condono del 1985, che riconnetteva l'effetto estintivo dei reati all'integrale pagamento dell'oblazione, senza frapporre alcun termine dilatorio. L'unica logica spiegazione a tale modifica può ricercarsi nel fatto che, a mente del medesimo comma 36, entro il citato termine di trentasei mesi si prescrive anche il diritto al conguaglio, ovvero al rimborso, degli importi versati a titolo di oblazione.

Anche per il nuovo condono, quale alternativa del provvedimento esplicito, è prevista la **formazione di un silenzio-assenso**, che il comma trentasettesimo subordina ad una serie di elementi, tra cui, entro il 30 settembre 2004: il pagamento degli oneri di concessione nonché la presentazione della documentazione prescritta dal comma 35, prima richiamata; della denuncia in catasto, di quella ai fini I.C.I. (imposta comunale sugli immobili) e, se dovute, di quelle relative alla T.A.R.S.U. (tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) ed alla T.O.S.A.P. (tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche). Dal medesimo termine del 30 settembre 2004 devono poi decorrere ventiquattro mesi senza che il Comune abbia assunto un formale atto di diniego.

Il verificarsi di tutte le richiamate condizioni equivale al rilascio del titolo abilitativo in sanatoria.

Il medesimo comma 37 prescrive tuttavia che se nei termini previsti (e quindi entro il 31 marzo 2004, ai sensi del comma 32) l'oblazione dovuta sia stata solo parzialmente corrisposta, ovvero sia stata determinata in misura dolosamente inesatta, *“le costruzioni realizzate senza titolo abilitativo edilizio sono assoggettate alle sanzioni richiamate all'articolo 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e all'articolo 48 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380”*.

Si tratta quindi, in aggiunta a quelle penali ed amministrative previste dal primo comma dell'art. 40 cit., anche delle sanzioni di tipo civile, relative alla nullità degli atti tra vivi di trasferimento dell'immobile abusivo, nonché al divieto per tutte le aziende erogatrici di pubblici servizi di somministrare le rispettive forniture.

Va in ogni caso rammentata l'applicabilità anche al nuovo condono della previsione contenuta nell'art. 39 della legge n. 47/1985, in virtù della quale, qualora le opere non possano conseguire la sanatoria, è possibile per l'autore dell'abuso edilizio conseguire gli effetti penali di cui all'art. 38, stessa legge, dell'estinzione dei reati contravvenzionali, rinunciando al rimborso della oblazione già versata.

Deve da ultimo segnalarsi come, sul piano applicativo, problemi potrebbero porsi in ordine alla decorrenza del termine per la formazione del silenzio-assenso, con riferimento ad immobili gravati da vincolo. Ciò in quanto l'art. 35, comma 18, della legge n. 47/1985, fa decorrere detto termine dall'emissione del parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso.

I commi 40 e 41 contengono **previsioni di carattere economico** dirette ai Comuni nel cui territorio sono stati commessi gli abusi.

Il primo dispone infatti che alla istanza di sanatoria si applichino gli stessi "diritti ed oneri" richiesti in via generale in occasione del rilascio dei titoli abilitativi edilizi dalle singole amministrazioni comunali. Queste ultime hanno la facoltà di incrementare tali diritti ed oneri sino ad un massimo del dieci per cento, per sostenere i costi dell'istruttoria delle domande di sanatoria, utilizzando i relativi importi "con le modalità di cui all'articolo 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662". Quest'ultimo richiamo normativo, stante la sua ultroneità rispetto alla fattispecie, si ritiene che debba essere operato con riferimento al comma 49 della legge n. 662/1996, ove si prevede appunto che, per lo svolgimento delle attività istruttorie connesse al rilascio delle concessioni in sanatoria, i Comuni possano utilizzare i fondi all'uopo accantonati, per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario, ovvero nell'ambito dei lavori socialmente utili. In virtù della medesima norma i Comuni possono inoltre avvalersi nell'attività istruttorie di liberi professionisti ovvero di strutture di consulenze e servizi, come pure possono promuovere apposite convenzioni con altri enti locali.

Il successivo comma quarantunesimo stabilisce poi che al fine di incentivare la definizione delle domande relative al nuovo condono ai Comuni interessati venga devoluto il trenta per cento delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione.

Le concrete modalità applicative della previsione vengono tuttavia differite all'emanazione di un apposito decreto interdipartimentale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003 introduce talune **modifiche al Testo Unico dell'edilizia**, che di seguito si segnalano.

Innanzitutto vi sono quelle apportate dai commi da 44 a 46 all'art. 27, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, recante "*Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia*", attinenti ai compiti del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale in ordine alla demolizione delle opere abusivamente realizzate su aree assoggettate a vincolo di inedificabilità. In relazione a ciò, l'attività di accertamento non viene più limitata al solo "inizio" degli interventi, ma anche alla loro successiva "esecuzione" e la stessa viene estesa a "*tutti i casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici*".

Al secondo comma dell'art. 27 viene inoltre aggiunto un periodo finale, riguardante le opere eseguite abusivamente su immobili dichiarati monumento nazionale o di

interesse particolarmente importante o su beni di interesse archeologico, nonché per gli interventi abusivi realizzati su immobili vincolati o gravati da inedificabilità assoluta in applicazione delle disposizioni del Titolo II del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (artt. 138 e seguenti).

Per tale evenienza si stabilisce che la Soprintendenza, dietro richiesta della Regione, del Comune o delle altre autorità preposte alla tutela, ovvero direttamente, a seguito del decorso del termine di 180 giorni dall'accertamento dell'illecito, possa procedere alla demolizione dell'opera abusiva *“anche avvalendosi delle modalità operative di cui ai commi 55 e 56 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662”*.

Al riguardo si ricorda che le disposizioni da ultimo citate prevedono la possibilità della nomina di un commissario *ad acta* per l'adozione dei provvedimenti sanzionatori di competenza dei Sindaci nonché, qualora sia necessario procedere alla demolizione di opere abusive la possibilità di *“avvalersi, per il tramite dei provveditorati alle opere pubbliche, delle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa, sulla base di apposita convenzione stipulata d'intesa fra il Ministro dei lavori pubblici ed il Ministro della difesa”*¹¹⁵.

Il comma 47, a modifica dell'art. 44 del Testo Unico dell'edilizia, stabilisce inoltre che le sanzioni penali di natura pecuniaria ivi previste vengano incrementate del cento per cento. Il successivo comma 48, sostituisce poi le parole *“trenta giorni”* a quelle di *“terzo mese”*, con riferimento alla fissazione d'ufficio da parte del Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale dell'udienza di discussione di ricorsi giurisdizionali proposti avverso il diniego di sanatoria.

Da ultimo, il comma 49, alle parole *“atti tra vivi”* contenute nel primo comma dell'art. 46 del Testo Unico, aggiunge la frase *“nonché mortis causa”*, ampliando in tal modo l'ambito in cui opera la nullità degli atti giuridici relativi agli immobili abusivi realizzati successivamente al 17 marzo 1985, laddove dagli stessi non si evincano *“per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria”*.

¹¹⁵ Si ricorda che la convenzione in questione è stata siglata tra i due Ministeri il 20 marzo 1998 ed il relativo testo è reperibile in internet in vari siti, tra cui al seguente indirizzo http://www.provveditoratooppuglia.it/provveditorato_00002f.htm.