

II NUOVO CONDONO EDILIZIO: PRIME VALUTAZIONI DI ASSIEME

(Relazione al Convegno di PN del 13 novembre 2003 del Cons. Italo Franco)

Sommario: 1-Il contesto normativo "virtuoso" dell'ennesimo condono edilizio. 2- La disciplina del nuovo condono dal punto di vista della tecnica normativa 3- Presupposti e requisiti del nuovo condono; l'iter procedimentale (rinvio). 4-Disciplina degli abusi realizzati su suoli assoggettati a vincolo. I pareri delle autorità preposte e il silenzio. 5- Opere abusive realizzate su suolo di proprietà pubblica. 6-Il ruolo delle Regioni nel quadro del nuovo titolo V della Costituzione. 7- Effetti del condono. Cenni sui rapporti con il processo penale.

1- *Il contesto normativo "virtuoso" dell'ennesimo condono edilizio.*

Le considerazioni di ordine etico, civile e giuridico che si sogliono svolgere a proposito della pessima prassi delle sanatorie o condoni legislativi di varie tipologie di violazioni (nel settore fiscale, contributivo, edilizio e di qualsivoglia altro settore) possiamo darle qui per scontate, se non altro per la triste constatazione che sembrano lasciare il tempo che trovano. Fermo restando il disvalore rappresentato dal condono, fatto in sé altamente diseducativo con riguardo all'obbligo di tutti di osservare la legge in maniera diffusa, uniforme e costante, al riguardo ci limitiamo a dire che il susseguirsi della prassi della sanatoria nella materia edilizia si pone in maniera ulteriormente -e irreparabilmente- grave. Qui, infatti, si va a incidere sulla politica o governo del territorio, ormai brutalizzato non soltanto in conseguenza degli abusi edilizi, ma già soltanto a causa di *scelte pianificatorie sbagliate* dei centri decisionali preposti alla pianificazione urbanistica. La constatazione della gravità della politica delle sanatorie in questo settore risulta evidente ove solo si consideri *l'irreversibilità delle trasformazioni* (in questo caso in senso urbanistico) di esso territorio.

Rispetto alle sanatorie che hanno preceduto l'attuale (introdotti con la legge n. 47 del 1987 e con l'art. 39 della L. 724 del 1994) quello in esame, d'altronde, si caratterizza per una sua innegabile singolarità, ravvisabile, in buona sostanza, nella scoperta contraddittorietà o (*absit injuria verbis*) ipocrisia di fondo della nuova disciplina

Ed invero, tutta la prima parte del densissimo articolo 32 del D.L. 269 del 2003, come convertito dalla legge 24 novembre 2003 n. 326 (i primi 24 commi), salvo l'accento alla sanatoria contenuto proprio nel primo comma, si occupa in buona parte di qualcosa di collaterale alla sanatoria (opere abusive realizzate su aree del patrimonio disponibile o demaniali dello Stato, su cui *infra*) ma soprattutto di qualcosa che sembra porsi agli antipodi dell'ottica della sanatoria, vale a dire di politiche di riqualificazione urbanistica degli ambiti territoriali degradati dal punto di vista economico e sociale, anche in conseguenza dell'abusivismo (comma 9). In verità anche il capo IV della L. 28 febbraio 1985 n. 47/85 conteneva disposizioni affini, rivolte principalmente ai comuni (e alle regioni quanto alle loro competenze in materia pianificatoria), concernenti l'adozione di *varianti agli strumenti urbanistici vigenti al fine del recupero degli insediamenti abusivi*, in primo luogo con la realizzazione di adeguate opere di urbanizzazione primaria e secondaria e dell'inserimento dei relativi insediamenti nel contesto del territorio urbano (art. 29)¹, Dal canto suo, l'art. 30 contiene disposizioni collegate,

¹ Gli articoli 29 e 30 vengono, del resto, mantenuti in vigore, con la sola modifica apportata dallo stesso art. 32 (comma 42) sul nuovo condono mediante sostituzione del co. 4° dell'art. 29 (dalla previsione di affidamento in concessione dell'attuazione delle varianti - di cui al testo sostituito- si passa alla previsione

concernenti la facoltà riconosciuta ai proprietari delle aree da espropriare in quanto vincolate a destinazione pubblica in conseguenza delle varianti dirette al recupero, di richiedere l'assegnazione di equivalenti lotti di terreno disponibili nell'ambito del PEEP che i Comuni che hanno adottato la variante debbono obbligatoriamente approvare o ampliare, ovvero di terreno da destinare all'agricoltura se i proprietari espropriandi siano agricoltori. (Stessa facoltà viene riconosciuta ai proprietari di edifici da demolire nel contesto delle varianti medesime).

Fin dal primo comma si pone come finalità del rilascio del *titolo abilitativo edilizio* in sanatoria per le opere realizzate in difformità dalla disciplina vigente, in conseguenza del condono, la "*regolarizzazione del settore*". In altre parole, detta regolarizzazione viene perseguita non mediante ripristino della conformità alla normativa previgente (o demolizione) in ordine alle costruzioni realizzate in difformità, bensì attraverso la loro legalizzazione *a posteriori*. Comunque sia, l'obiettivo della riqualificazione urbanistica dei nuclei interessati dall'abusivismo edilizio viene perseguito *in primis* facendo leva sulla *potestà normativa delle regioni* per l'approntamento delle norme necessarie *ai fini dell'attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio*" (co. 33, richiamato dal co. 6). Lo strumento finanziario viene individuato non solo nello stanziamento a favore delle regioni di somme di una certa consistenza nel triennio 2004-2006, da parte dello Stato centrale (co. 6), ma anche nella facoltà, riconosciuta alle regioni medesime (che in tal modo dovrebbero divenire protagoniste del recupero, a parte gli interventi nazionali di cui si dirà qui appresso) di *incrementare fino al 10 per cento l'oblazione* da versare al fine di ottenere la sanatoria.

D'altra parte i commi successivi (dal 9° in poi) dettano disposizioni in ordine a politiche di recupero, in primo luogo (co. 9) prevedendo un *programma nazionale di interventi diretti al recupero di ambiti territoriali caratterizzati da consistente degrado anche per effetto del fenomeno dell'abusivismo*. A tale scopo vengono stanziare somme, in misura doppia rispetto a quelle previste a favore delle regioni, nel triennio 2004-2006, ma si fa affidamento anche su *risorse provenienti dai privati* (senza che, peraltro, se ne delinino le forme). Al riguardo, sempre al comma 9, si prevede che, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la conferenza unificata Stato- autonomie locali (da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del D.L. 269) vengano individuati *gli ambiti di rilevanza e interesse nazionale oggetto di riqualificazione urbanistica, ambientale e culturale*. [Dove si evince che, "per salvarsi l'anima" nel mentre si vara l'ennesimo condono edilizio che sana e sancisce lo stravolgimento di molti siti ed aree del Paese, il legislatore si propone il recupero e la riqualificazione non solo sotto il profilo strettamente edilizio e urbanistico, bensì anche per quanto attiene ai versanti culturale e ambientale].

Anzi, nei commi successivi si coglie l'occasione per varare (e finanziare), mediante stanziamento di consistenti somme per il medesimo triennio (co. 10),

della facoltà dei privati (oltre che di altri soggetti pubblici) di proporre essi le varianti di recupero urbanistico, con allegato un "piano di fattibilità tecnico, economico, giuridico e amministrativo finalizzato al finanziamento"

programmi di interventi miranti: a) alla messa in sicurezza del territorio nazionale sul versante del *dissesto idrogeologico*; b) al ripristino e *riqualificazione dei beni di interesse paesistico* di cui al titolo II del D. Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 (T.U. sulla tutela dei beni culturali e ambientali) (co. 11: le somme stanziare sono, poi, assegnate alle regioni). Infine, il comma 12 istituisce un *fondo di rotazione* denominato “*fondo per le demolizioni delle opere abusive*”² (con finanziamento fino a 50.000 euro) a favore dei Comuni per anticipazioni senza interessi al fine di alleviare i costi necessari per le demolizioni degli edifici abusivi, e il comma 13 prevede la costituzione dell’*Osservatorio nazionale dell’abusivismo edilizio*, con l’onere di creare un sistema informativo unitario, in collaborazione con le regioni.

Il quadro “virtuoso” del nuovo condono è stato, poi, viepiù accentuato dalla legge di conversione del D.L. n. 269/2003 (L. 24 novembre 2003 n. 326). Ed invero, viene in primo luogo potenziata la politica delle demolizioni attraverso la modifica dell’art. 41 del T.U. sull’edilizia (D. Lgs. 6 giugno 2001 n. 380), disponendosi che, a cura del dirigente o responsabile del servizio venga annualmente trasmesso al prefetto, entro il mese di dicembre, l’*elenco delle opere non sanabili* (essenzialmente quelle edificate su immobili sottoposti a vincolo anteriormente alla realizzazione dell’abuso, su cui *infra*) e non demolite dal responsabile dell’abuso con ripristino dello stato dei luoghi. Entro il medesimo termine le autorità preposte al vincolo trasmettono a loro volta al prefetto l’*elenco delle demolizioni da eseguire*. Il *prefetto* dapprima notifica al proprietario e al responsabile dell’abuso l’avvenuto trasferimento della proprietà dei beni e delle aree interessate, indi dispone la demolizione, affidando i relativi lavori eventualmente anche a trattativa privata, ovvero avvalendosi delle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa, previa stipulazione di convenzione d’intesa fra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero della difesa.

In merito a siffatte modifiche introdotte dalla legge di conversione non si può fare a meno di osservare che può apparire sorprendente questo sostanziale “rigurgito neo-centralistico”, attuato mediante l’attribuzione di competenze al prefetto, in tempi in cui si inneggia al c.d. “federalismo” e al decisivo potenziamento delle regioni, che ne consegue.

In secondo luogo viene aggiunto all’art. 48 del medesimo D. Lgs. n. 380/2001 il comma 3-*ter* ove si dispone, che, al fine di una *più penetrante vigilanza sull’attività edilizia*, alle aziende erogatrici di pubblici servizi, dopo la stipulazione del *contratto di somministrazione*, è fatto obbligo di comunicare al sindaco le richieste di allacciamento ai pubblici servizi (luce, telefono, acqua, gas), con indicazione degli estremi del permesso di costruire (anche in sanatoria), obbligo sanzionato con pene pecuniarie di una certa consistenza (da Euro 10.000 a 50.000 per l’impresa, e da 2.582 a 7.746 a carico del funzionario dell’impresa cui sia imputabile la stipulazione dei contratti).

² Detta denominazione risulta da una modifica arrecata al co. 12 dalla legge 24 novembre 2003 n. 326, di conversione del D.L. 269. Quanto a detta legge di conversione, la stessa si è adoperata per eliminare varie imprecisioni o vere e proprie scorrettezze figuranti nel testo del D.L.. Ma non ha corretto tutti i verbi al congiuntivo che spesso, dopo l’avverbio qualora, nel D. L. (e ora nel testo coordinato con detta legge) rimangono, erroneamente, all’indicativo. Inoltre, il legislatore non si è avveduto di una clamorosa svista sintattica figurante al comma 30, primo periodo (che inizia con “qualora” senza che segua, poi, il verbo).

Insomma, concludendo su questo punto, la sanatoria edilizia del 2003-2004 viene ammantata da una serie di iniziative amministrative “virtuose”, dirette come sono a presentare il condono all’incirca come un’occasione per impostare una seria e articolata *politica di contenimento e repressione dell’abusivismo*, anzi per la riqualificazione e il recupero delle aree compromesse da esso abusivismo e più in generale nel contesto di una enfatica *politica di governo del territorio* (richiesta da gran tempo da più parti e mai realizzata, ovvero attuata in maniera frammentaria, carente e contraddittoria). Ma ognuno vede che si tratta di iniziative “a futura memoria”, per ora, certo, basate su esplicite previsioni normative, per di più assistite dal necessario finanziamento, ma in fin dei conti esistenti nel regno delle buone intenzioni, la cui realizzazione sarà tutta da verificare. Notorio è infatti, che esiste da sempre, specialmente da noi, il problema della concreta attuazione delle leggi, di cui molto spesso ci si dimentica. Per ora, quello che conta è consentire all’erario di incassare nell’immediato più o meno cospicue somme a tutto vantaggio di chi ha *arretrato offesa al territorio e all’ambiente* in senso ampio (il quale ambiente è l’unico, per adesso, a rimetterci)³.

Tuttavia, va segnalata un’altra disposizione (il comma 46, che aggiunge un periodo al secondo comma dell’art. 27 del D.P.R. n. 380 del 2001), improntata in senso rigoristico e al tempo stesso *di immediata applicazione*. Ivi, infatti, si prevede che, in relazione alle opere abusive realizzate: a) su immobili dichiarati monumento nazionale con norma di legge; b) di interesse particolarmente importante ai sensi degli art. 6 e 7 del D.Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490; c) su beni di interesse archeologico; d) su immobili soggetti a vincolo di inedificabilità assoluta in applicazione del richiamato D.Lgs. n. 490/2001, il *soprintendente procede senz’altro alla demolizione*. Tanto detto organo può fare (o forse deve, stando al tenore letterale della norma) su richiesta della regione o del comune o delle altre autorità preposte alla tutela, oppure senza alcuna richiesta, allorché siano decorsi 180 giorni dall’accertamento dell’illecito. Come ognuno vede trattasi di previsione drastica ed efficace (a parte la considerazione della possibilità di ripristino integrale *dello status quo ante*), e come tale da valutare positivamente.

2- La disciplina del nuovo condono dal punto di vista della tecnica di normazione.

Prima di passare a trattare più da vicino del nuovo condono, quale disegnato nei commi 25 ss., conviene fare qualche osservazione sulla tecnica di redazione delle norme seguita nel caso di specie, sul modo, insomma, in cui viene tracciata la nuova disciplina, e sulle conseguenze che ne scaturiscono.

Posto che –come rilevato poco addietro- la sanatoria attuale ambisce a inserirsi nel quadro di una *seria e determinata politica di governo del territorio e di protezione dei valori ambientali* in senso ampio, culturale, ecc., ci si sarebbe aspettati che venisse dettata una organica disciplina della sanatoria *ex novo*, che includesse anche le disposizioni delle due leggi precedenti concernenti il condono, se non altro per organicità e facilità di consultazione. Invece deve

³ Per quanto concerne le trasformazioni del territorio in senso urbanistico e l’inserimento delle opere nell’ambiente (dal punto di vista sia estetico che utilitaristico) si veda quanto pensava l’imperatore Adriano, nella ricostruzione immaginata dalla Yourcenar: “*Costruire significa collaborare con la terra, imprimere il segno dell’uomo su un paesaggio che ne resterà modificato per sempre; contribuire inoltre a quella lenta trasformazione che è la vita stessa delle città...*”, ecc. (Marguerite Yourcenar, *Memorie di Adriano*, Einaudi 2002, pag. 120).

rilevarsi che, in effetti, si tratta non di una disciplina nuova, ma che si ricollega alle analoghe discipline dettate nelle due precedenti occasioni, con la legge n. 47/85 e con l'art. 39 della L. n. 724/94, e che, anzi, sulle stesse si innesta. Insomma, in parte valgono blocchi di disposizioni dettate dalle menzionate leggi previgenti tal quali; in parte valgono disposizioni preesistenti ma più o meno consistentemente modificate proprio dall'art. 32 del D.L. 269/2003 di cui ci stiamo occupando; in parte, infine, vengono poste, con i commi 25 e successivi, non poche disposizioni nuove.

Di conseguenza la disciplina del condono attuale si ricava non dalla lettura di un unico *corpus* normativo, bensì dalla lettura integrata di vecchie e nuove disposizioni, opportunamente coordinate. Certo, si dirà che non si tratta affatto di un fenomeno nuovo, essendo questa da sempre la tecnica di redazione delle norme seguita dal nostro legislatore. Tuttavia, non solo si ravvisa più di un segno di un'inversione di tendenza negli ultimi anni, attraverso la redazione di testi unici (per di più, con significativa innovazione, contenenti sia le disposizioni con valore di legge, sia quelle di rango regolamentare)⁴, ma, dato il "tasso di innovatività" già sottolineato come indice distintivo del nuovo condono, si poteva fare uno sforzo per racchiudere il tutto in un solo organico testo normativo.

Per ora non resta all'interprete che "saltabeccare" da un testo legislativo all'altro, con un faticoso lavoro di ricucitura, con l'auspicio di non tralasciare una disposizione nascosta nei recessi di un comma di uno dei numerosi articoli di legge, o il collegamento con uno di essi.

3- *Presupposti e requisiti del nuovo condono: l'iter procedimentale (rinvio).*

Condurremo ora una rapida sintesi del disposto normativo in ordine ai presupposti, alle preclusioni e al procedimento, con riguardo, in particolare, alle novità rispetto ai precedenti condoni.

A tale riguardo conviene innanzi tutto sottolineare una novità rispetto alla previgente normativa, per così dire "in negativo" nel senso che vengono, ora, previste diverse cause impeditive del condono, taluna delle quali *sub specie* di requisiti soggettivi in capo ai richiedenti. Infatti al comma 27 si stabilisce che, fermo restando quanto previsto dagli art. 32 e 33 (il primo nel testo sostituito dal successivo comma 43 dell'art. 32 qui oggetto di esame) della legge n. 47/85, sono comunque gli abusi sono insuscettibili di sanatoria qualora:

- a) l'opera abusiva sia stata realizzata dal proprietario o avente causa condannato con sentenza passata in giudicato per i delitti di cui all'art. 416-bis (associazione di tipo mafioso), 648-bis (riciclaggio) e 648-ter (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita), o da terzi per suo conto;
- b) non sia possibile effettuare interventi per l'adeguamento antisismico rispetto alle categorie delle opere previste per i comuni dall'ordinanza del P.C.M. 20 marzo 2003 n. 3274;
- c) non sia stata data la disponibilità di concessione onerosa dell'area di proprietà dello Stato o degli enti pubblici territoriali a norma dell'art. 32 della L. n. 47/85 (su cui *infra*);

⁴ Anche se, poi, l'antica abitudine ritorna, sotto forma di modifiche e novelle apportate in quantità a tali testi unici.

- d) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli, di vario tipo ma tutti riguardanti il territorio nei suoi vari aspetti, ove istituiti –con legge statale o regionale- prima dell’esecuzione delle opere, in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici;
- e) siano state realizzate su immobili (edifici) dichiarati monumento nazionale in forza di una norma di legge oppure perché si tratti di cose, appartenenti a soggetti privati⁵, dichiarati di interesse particolarmente rilevante ai sensi degli art. 6 e 7 del D.Lgs. 29 ottobre 1999 n. 490;
- f) non insistano “su aree boscate o su pascolo i cui soprasuoli siano stati percorsi dal fuoco” nell’ultimo decennio, anche sulla sola scorta di atti e registrazioni del Ministero dell’interno (la disposizione –diretta a prevenire gli incendi boschivi, o quanto meno a scoraggiarli- è stata oggetto di controversie e polemiche di cui si è interessata, giustamente, la stampa, che ha rilevato l’inesistenza del presupposto per l’applicazione della norma, non avendo in molti casi i comuni approntato il catasto dei terreni interessati da incendi, prescritto dalla legge);
- g) siano state eseguite nei porti o nelle aree appartenenti al demanio marittimo di preminente interesse nazionale in ordine all’interesse alla sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima.

In ordine alle preclusioni sub a), il successivo comma 29 stabilisce che il procedimento inerente all’istanza di sanatoria presentata da un soggetto a carico del quale penda un processo penale per uno dei reati ivi indicati rimane *sospeso fino alla pronuncia della sentenza definitiva*. In caso di sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione, si avrà, evidentemente, la riattivazione del procedimento (deve presumersi a cura della P.A. procedente su segnalazione dell’interessato) e la sua definizione con esito positivo (a meno che non si ravvisino altre ragioni ostative al rilascio della concessione in sanatoria, con inevitabile ricadute anche sul processo penale). Viceversa, nell’ipotesi che il processo si concluda con una *sentenza definitiva di condanna*, non è rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, poiché opera di diritto la preclusione in esame. Le conclusioni testé raggiunte non valgono, in ogni caso, a dissipare le ombre nascenti dalla mancanza di disciplina di raccordo fra il procedimento amministrativo –nonché l’eventuale processo ove venga adito il G.A.- e il processo penale (per un accenno, *infra*).

Quanto alla fattispecie sub d), deve dirsi che la stessa suscita non poche perplessità, con riguardo al dato letterale della disposizione. Infatti, considerato che l’elencazione dei presupposti richiesti dalla norma in esame affinché si configuri la preclusione della possibilità di condono lascia pensare che debbano ricorrere tutti insieme, logica ermeneutica vorrebbe che la mancanza anche di uno soltanto di essi comporti la sanabilità dell’opera. Ad es., se l’opera abusiva sorge su terreni assoggettati a preesistente vincolo idrogeologico, o di parco, ecc. ma sia al tempo stesso conforme o alla normativa edilizia o alle prescrizioni dello strumento urbanistico o al titolo abilitativo edilizio (il quale dovrebbe essere, tuttavia, per questa sola ragione, illegittimo), l’abuso sarebbe sanabile. Poiché si tratta di una conclusione in stridente contrasto con lo spirito della norma, deve

⁵ Escluse le persone giuridiche private, le quali sono accomunate allo Stato e a tutti gli altri enti pubblici dall’art. 5, comma 1, lettera a) del medesimo T.U. approvato con il citato D.Lgs. 490 del 1999.

forse concludersi, con una forzatura del dato testuale, che per il fatto stesso di essere stato realizzato su area soggetta a vincolo, l'abuso sia anche in contrasto con la normativa edilizia o del P.R.G.? Tale conclusione parrebbe a dir poco discutibile; ma vedremo l'interpretazione che ne darà la giurisprudenza.

Passiamo ora a trattare, brevemente, dei presupposti e requisiti in positivo richiesti ai fini della sanabilità dell'abuso. A tale riguardo il comma 25 stabilisce che si applicano le disposizioni di cui al capo IV (vale a dire, la possibilità di richiedere la sanatoria, con le procedure ivi previste) e V della legge n. 47/85 con le modifiche apportate dall'art. 39 della L. 24 dicembre 1994 n. 724 e dallo stesso art. 32 del D.L. 269/2003 qui in esame per le costruzioni abusive ultimate prima del 31 marzo 2003 che abbiano *comportato l'ampliamento del manufatto non superiore al 30 per cento della volumetria originaria* o, in alternativa, un *ampliamento non superiore a 750 metri cubi*. Anche le nuove costruzioni residenziali sono sanabili, con il doppio limite di 750 metri cubi per singola richiesta di sanatoria, e di 3000 metri cubi per l'intera costruzione⁶. L'ipotesi legislativa ha riguardo, evidentemente, alla costruzione di edifici residenziali suddivisi in più alloggi (come villette bi o tri-familiari, case a schiera, ecc.). La domanda di definizione degli illeciti edilizi va presentata al competente comune entro il 31 marzo 2004.

Il successivo comma 26 contiene specificazioni in ordine alle varie tipologie di abusi sanabili, con riguardo all'elencazione che se ne fa nell'allegato 1. Sono in primo luogo sanabili [lettera a]): le opere abusive sub 1) di tale allegato (realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni di piano); le opere sub 2) realizzate in assenza o in difformità dal permesso di costruire ma conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici efficaci alla data di entrata in vigore del D.L. n. 269/2003 (la precisazione comporta che, se pure gli abusi fossero non conformi al P.R.G. vigente in precedenza, la conformità allo strumento urbanistico sopravvenuto e vigente alla data su indicata rende sanabile l'abuso stesso); le opere di ristrutturazione edilizia sub 3) realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio⁷ (Dal tenore delle disposizioni di cui all'allegato 1 pare potersi desumere che le opere sub 1 e 2 sono, evidentemente, nuove costruzioni o ampliamenti).

In secondo luogo [(lettera b)] sono suscettibili di sanatoria gli abusi sub n. 4), 5) e 6) dell'allegato 1 compiuti *nelle aree non soggette ai vincoli di cui all'art. 32 della L. n. 47/85* (in caso contrario dovendosi applicare, appunto, le disposizioni dettate dall'art. 32), tuttavia sulla scorta di apposita *legge regionale da emanarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore del D.L. n. 269/2003*, con la quale si stabilirà se dette tipologie di abusi siano sanabili, le condizioni e le modalità da rispettare per la sanatoria. Quanto alle tipologie di opere ricomprese nei n. 4, 5 e 6, si tratta di abusi edilizi di minore rilievo. In particolare, il n. 4) dell'allegato 1 considera le opere di restauro e risanamento conservativo (secondo la definizione che ne dà

⁶ Questa seconda limitazione è stata aggiunta con una modifica apportata dalla legge di conversione n. 326/2003.

⁷ Opportunamente nell'allegato 1 si precisa che, per l'individuazione della nozione di ristrutturazione occorre avere riguardo alla definizione dettata nell'art. 3, comma 1, lettera d) del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

l'art. 3.1, lettera c) del T.U. sull'edilizia) realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio *nelle zone A dei centri abitati* (di cui all'art. 2 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444; il n. 5) fa riferimento al medesimo tipo di opere realizzate in zone diverse, in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio; il n. 6) concerne le *opere di manutenzione straordinaria* (come definite dall'art. 3.1, lettera b) del menzionato D.P.R. n. 380/99 in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio, nonché le altre opere e modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie e di volume.

Quanto alla locuzione "titolo abilitativo edilizio", si intende che la stessa ha riguardo alla disciplina posta dal più volte richiamato T.U. sull'edilizia il quale, come è noto, ha ridotto a due soltanto le ipotesi autorizzative [*permesso di costruire*, essenzialmente riconducibile alla vecchia nozione di concessione edilizia, e *denuncia di inizio attività* (D.I.A.)], inerente agli interventi edilizi minori, tranne l'attività edilizia libera, quale la manutenzione ordinaria]. Per taluni tipi di opere –specificamente per le ristrutturazioni- si può porre la questione se le stesse rientrino fra quelle soggette a permesso di costruire ovvero siano attratte nelle disposizioni concernenti la D.I.A., questione che possiamo qui tralasciare siccome ininfluyente ai fini della disciplina sul condono, che ne occupa. Ancora, è bene precisare che la D.I.A., per quanto non corrisponda a un provvedimento esplicito della P.A.⁸, equivale in sostanza a un tipo di fattispecie autorizzatoria indiretta o implicita, che si configura una volta che si sia perfezionata con il trascorrere, dalla data della medesima, del tempo previsto dalla legge (ordinariamente, trenta giorni).

Al fine di una trattazione completa del nuovo condono occorrerebbe dire del procedimento⁹ relativo, in particolare della documentazione che deve essere allegata all'istanza, e della scansione del medesimo. Occorrerebbe, inoltre, dire delle somme che vanno versate a tal fine, sia a titolo di oblazione (differenziate per tipologia di abuso, e a seconda che si tratti di edifici residenziali e non residenziali) sia a titolo di contributo di concessione (differenziate a seconda della classe demografica in cui si inserisce il comune di ubicazione dei manufatti illeciti). [In forza delle previsioni contenute nel comma 34, gli oneri di concessione¹⁰, ai fini dell'applicazione delle norme sul condono, possono essere, con legge regionale, incrementati fino al 100 per cento. (Il comma 34 prevede che i comuni effettuino la perimetrazione degli insediamenti abusivi ove gli oneri concessori sono determinati nella misura dei costi di realizzazione delle necessarie opere di urbanizzazione primaria e secondaria, nonché per gli *interventi di riqualificazione igienico- sanitaria e ambientale* attuate dagli stessi comuni)].

⁸ La denuncia viene, infatti, presentata dal privato interessato ad effettuare lavori edili che fondamentalmente, non consistano in una nuova costruzione, ma in interventi diversi su immobili già edificati o esistenti.

⁹ D'altronde, per quanto concerne la definizione del procedimento, il legislatore prevede che le regioni dispongano in proposito, con legge regionale entro 60 giorni dall'entrata in vigore del D.L. n. 260/2003. Non si vede, peraltro, cosa potrebbero aggiungere in tema di procedimento le regioni a quanto già previsto, in particolare, nell'allegato 1

¹⁰ Per quanto concerne l'entità delle somme relative (da versare mediante un'anticipazione del 30 per cento) -sia dell'oblazione, sia degli oneri concessori- e in successive due rate, scadenti, rispettivamente, il 30 giugno 2004 e il 30 settembre 2004), le stesse si ricavano dal richiamato allegato 1.

Ma, considerando da un lato che non vi sono scostamenti significativi rispetto al procedimento disciplinato nell'art. 35 della L. n. 47/85 (ma in proposito si veda anche quanto disposto dal comma 35 dell'art. 32 in rassegna, nonché dall'allegato 1 al medesimo, proprio in tema di procedimento), e dall'altro che si tratta di dati di dettaglio suscettibili di puntuale verifica mediante il riscontro testuale delle disposizioni citate, si può in questa sede omettere di dedicare altro spazio a questo versante della disciplina del nuovo condono.

4- *Disciplina degli abusi realizzati su suoli assoggettati a vincolo. I pareri delle autorità preposte e il silenzio.*

Pare opportuno, a questo punto, accennare al regime, ai fini della sanabilità degli abusi edilizi, concernente le opere realizzate su immobili assoggettati a qualsivoglia tipo di vincolo, nonché di quelle costruite su suolo demaniale o del patrimonio disponibile degli enti pubblici.

A tale riguardo va rilevato che il grosso della relativa disciplina rimane quello di cui alle disposizioni contenute negli art. 32 e 33 della L. n. 47/85. Tuttavia, il D.L. in rassegna, nel mentre sostituisce l'art. 32 con il comma 43 (con significativi scostamenti rispetto alla versione originaria, in direzione, occorre dire, spesso più rigoristica, come si vedrà), lascia immutato il disposto di cui all'art. 33 (la cui rubrica suona: *Opere non suscettibili di sanatoria*). E' da questa disposizione, dunque, che conviene partire per l'esposizione della menzionata disciplina.

Dispone l'art. 33 che sono comunque insuscettibili di sanatoria le opere abusivamente realizzate allorché siano in contrasto con i seguenti vincoli, *ove questi comportino inedificabilità e siano preesistenti* alla realizzazione dell'abuso;

- a) vincoli imposti da leggi statali o regionali nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici;
- b) vincoli imposti da leggi statali o regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali;
- c) vincoli imposti a tutela della difesa militare e della sicurezza interna;
- d) ogni altro vincolo che comporti inedificabilità delle aree;
- e) vincoli derivanti dalla protezione di edifici assoggettati alla tutela posta con L. n. 1989 del 1939 (ora D.P.R. n. 490 del 1999, titolo I).

si ribadisce che elemento comune a tutte le sopra riportate ipotesi di non sanabilità è, oltre all'*anteriorità del vincolo*, la condizione che questo comporti l'*inedificabilità*. Le condizioni debbono ricorrere, alla luce del dato testuale, congiuntamente, dimodoché, ad es., ove si tratti di vincolo paesaggistico (ex art. 7 della legge n. 1497/39, ora D.Lgs. n. 490/99, titolo II), comportante quindi, l'immodificabilità della sagoma (e non pure l'inedificabilità), della facciata, dei fori, ecc. degli edifici, l'opera abusiva che avesse ampliato o modificato la sagoma non incorrerebbe nella preclusione di cui all'art. 32¹¹.

Maggiore attenzione va riservata all'art. 32 della L. n. 47/85, il cui testo è stato sostituito dal comma 43, come già detto. Al riguardo si osserva preliminarmente che la rubrica così suona: *Opere costruite su aree sottoposte a vincolo*. In

¹¹ E tuttavia la sanatoria sarebbe condizionata, pare doversi ritenere, dal parere favorevole dell'autorità preposta al vincolo (cfr. *infra*, nel testo).

concreto la stessa intestazione poteva recare il già esaminato art. 33, la cui rubrica così suona: *opere non suscettibili di sanatoria*, facendo così pensare che la norma racchiuda tutti i casi in cui la sanatoria non è ammessa, dato il contenuto. Invece, così non è¹²: evidentemente il legislatore ha inteso accentuare il dato della non condonabilità di opere costruite in difformità dai vincoli gravanti sull'immobile.

Possiamo qui tralasciare l'individuazione dei non pochi punti in cui il nuovo testo si discosta da quello previgente, non fosse altro che per ragioni di spazio. Ciò premesso va chiarito –per quanto ciò risulti implicito dal raffronto fra le due norme- che i vincoli cui si riferisce il comma 1 dell'art. 32 sono, evidentemente, ancora quelli posti anteriormente alla realizzazione dell'abuso. Viceversa, le disposizioni di cui al comma 2 sono espressamente riferite ad opere abusive insistenti su aree sottoposte a vincolo successivamente alla loro esecuzione.

Il nocciolo della disciplina posta da esso articolo 32 è costituito dal fatto che, al fine della sanabilità dell'opera abusiva, è richiesto il parere dell'amministrazione preposta alla protezione del vincolo stesso. Si tratta –come si evince dalla piana interpretazione della norma- di parere non soltanto *obbligatorio*¹³ ma, altresì, dato il tipo di competenza, *vincolante* per la P.A. procedente, la quale non può certamente rilasciare il permesso di costruire in sanatoria in presenza di un parere sfavorevole. In ogni caso la richiesta si pone come un'imprescindibile fase del procedimento di condono, mentre il parere deve considerarsi un atto endoprocedimentale.

Quanto all'acquisizione del parere (com e di altri atti di assenso, comunque denominati, il comma 4 precisa che a tal fine va convocata la *conferenza di servizi* di cui agli art. 14, 14-bis, 14-ter e 14-quater della L. n. 241/90, richiamati dall'art. 20, comma 6 del più volte citato T.U. sull'edilizia (il tenore letterale di detta ultima norma è tale da fare pensare che la convocazione sia un obbligo e non una facoltà). La disposizione prosegue specificando che, ove nel contesto della conferenza di servizi una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico- territoriale (ivi compresa la Soprintendenza competente), alla tutela del patrimonio storico- artistico o alla tutela della salute esprima il suo motivato dissenso, esso dissenso preclude il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria. Come si vede, il legislatore qui si è indotto a porre norme più drastiche di quelle già contemplate negli art. da 14 a 14-quater della L. 241.

Tuttavia, ai fini dell'impugnabilità del parere sfavorevole, deve dirsi che esso parere, se pure atto non provvedimentale o conclusivo del procedimento, *siccome lesivo ex se, deve considerarsi immediatamente impugnabile* (vale a dire, senza che si debba attendere l'emissione del provvedimento conclusivo (che sarebbe, in questo caso, un diniego di sanatoria). Tanto è confermato, se ce ne fosse bisogno, dalla previsione che segue subito dopo, ove si dice che, trascorsi 180

¹² Infatti, cfr. *retro*, nel testo, par. 3, ove si è detto delle altre ipotesi impeditive del rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria..

¹³ Il parere non è, tuttavia, richiesto quando –come specifica il comma 1, in fine- si tratti di violazioni concernenti l'altezza, i distacchi, nonché la cubatura, o la superficie coperta che non superino il 2 per cento delle misure prescritte.

giorni dalla richiesta senza che il parere sia stato emesso, deve ritenersi formato il *silenzio- rifiuto*, il quale è impugnabile da parte dell'interessato.

A tale riguardo va subito notato che quest'ultima disposizione segna un netto distacco dalla versione originaria del comma 1, ove si prevedeva che il decorso di 180 giorni valesse quale parere favorevole, configurandosi, così, un'ipotesi di *silenzio- assenso*. Indubbiamente, considerati la farraginosità con la quale si muovono organismi burocratici come le Soprintendenze, e la necessità di esaminare l'affare da un punto di vista che viene comunemente definito di *discrezionalità tecnica*, la nuova versione segna un progresso rispetto al passato, dal punto di vista di chi ha a cuore la protezione dei beni assoggettati a vincolo e, in definitiva, dal canone costituzionale di buona amministrazione.

Tornando alle opere realizzate su aree vincolate dopo la loro esecuzione, il comma 2 specifica le condizioni alle quali può essere rilasciato il titolo in sanatoria. In particolare, la sanabilità è ammessa: a) per le opere abusive *contrastanti con la normativa antisismica* (le stesse sono sanabili ove siano collaudabili¹⁴); b) per le opere realizzate in contrasto con le norme urbanistiche che prevedono la destinazione a edifici pubblici o a spazi pubblici, purché non in contrasto con le varianti miranti al recupero urbanistico di insediamenti abusivi ex art. 29 della L. n. 47/85 (cui si è accennato all'inizio); c) abusi realizzati in contrasto con le disposizioni di cui al D.M. 1° aprile 1968 n. 1404, purché le opere non costituiscano minaccia alla sicurezza del traffico.

5- Opere abusive realizzate su suolo di proprietà pubblica.

Il medesimo articolo 32 si occupa, poi, al comma 5, delle opere abusive realizzate su suolo (sottoposto a vincolo) di proprietà degli enti pubblici territoriali, in assenza di titolo che abiliti l'autore all'uso del suolo. [In verità, la versione originaria dell'art. 32 dettava le disposizioni in esame anche in relazione alla realizzazione di abusi su aree di proprietà dello Stato. Nell'attuale versione è stato espunto il riferimento allo Stato. Dunque, parrebbe che nessuna disposizione esista ora in relazione a siffatte opere abusive. Invece la disciplina è ricavabile dal comma 14 (dell'art. 32 del D.L. n. 269/2003), concernente le opere eseguite su aree del demanio (escluso quello marittimo, lacuale e fluviale, nonché dei terreni gravati da diritti di uso civico) o di proprietà dello Stato. La sanatoria è, in simili eventualità, subordinata al rilascio della disponibilità dello Stato a cedere onerosamente la proprietà delle aree del patrimonio disponibile sulle quali insiste l'opera ovvero a "*garantire onerosamente il diritto al mantenimento dell'opera sul suolo appartenente al demanio e al patrimonio indisponibile dello Stato*" (una sorta di diritto di superficie). Il provvedimento formale di disponibilità va rilasciato- dispone il comma 20- entro il 31 dicembre 2006].

Orbene, per quanto concerne le opere in questione, si prescrive che il rilascio della concessione o autorizzazione in sanatoria¹⁵ "è *subordinato anche alla*

¹⁴ Nel testo si aggiunge: "secondo il disposto del quarto comma dell'articolo 35". Ma non è dato comprendere quale sia il testo normativo di riferimento.

¹⁵ Qui, come nel comma successivo, inspiegabilmente il dato normativo menziona le vecchie nozioni di "concessione edilizia" e di "autorizzazione edilizia" invece di usare la locuzione onnicomprensiva di "titolo

disponibilità dell'ente proprietario a concedere onerosamente, alle condizioni previste dalle leggi statali e regionali vigenti, l'uso del suolo su cui insiste la costruzione", estensibile alle pertinenze e con il limite di tre volte l'area coperta dal fabbricato. Il valore dell'uso di detto suolo, salve diverse disposizioni di leggi regionali, è fissato dall'Agenzia del demanio competente per territorio. L'atto di disponibilità, che deve intervenire entro sei mesi dal versamento del relativo importo, è regolato –conclude la disposizione in esame- da apposita *convenzione di cessione del diritto di superficie* per una durata massima di anni sessanta.

Altra ipotesi normativa di determinazione del prezzo dell'area da parte dell'agenzia del territorio viene fatta dal comma 6 (del novellato art. 32). Quivi si prevede che il rilascio della concessione o autorizzazione in sanatoria ⁽¹⁴⁾ per le costruzioni che ricadono nelle aree comprese fra quelle di cui all'art. 21 della "legge urbanistica" (L. 17 agosto 1942 n. 1150) è subordinato all'acquisizione in proprietà dell'area, il cui prezzo, in rapporto al vantaggio derivante dall'incorporazione dell'area stessa, è determinato appunto dalla menzionata agenzia. (L'art. 21 citato tratta dell'attribuzione ai proprietari finitimi delle aree che, per effetto dell'esecuzione di un piano particolareggiato, cessino di far parte del suolo pubblico ma che non si prestino da sole ad un'utilizzazione edilizia).

6- *Il ruolo delle regioni nel quadro del nuovo titolo V della Costituzione.*

Si è accennato qua e là all'attribuzione a questa o quella competenza legislativa (o non) delle regioni da parte delle norme sul nuovo condono edilizio, al fine di completare in dettaglio della disciplina relativa. La cosa pare –oggi che il riparto della competenza legislativa fra Stato centrale e regioni è radicalmente cambiato a seguito della modifica del titolo quinto della Costituzione- alquanto singolare, come si accennerà tra breve.

Previsioni siffatte è dato riscontrare nei seguenti passi dell'art. 32 di cui ci stiamo occupando.

a) La prima di queste è dato riscontrare nel comma 26, là dove si dice, a proposito delle tipologie di illecito sanabili, che per le tipologie di illecito elencate sub 4, 5 e 6 dell'allegato 1 (si tratta, come già rilevato, degli illeciti "minori", come il restauro e risanamento conservativo e la manutenzione straordinaria, nonché le opere non valutabili in termini di superficie e di volume). Ebbene, il comma 26 stabilisce che non solo *condizioni e modalità*, ma anche *la possibilità stessa dell'ammissibilità della sanatoria* vengano dettate con legge regionale da emanare entro 60 giorni. Ciò significa che la legge regionale potrebbe anche non ammettere a sanatoria taluna di dette tipologie di opere abusive.

b) Al comma 33, con disposizione, se si vuole, di maggiore rilievo, si dice che la disciplina del *procedimento di sanatoria* viene posta dalle regioni, *non necessariamente con norme di rango legislativo* (le regioni potrebbero farlo anche mediante un regolamento). D'altronde, si osserva che la scansione del procedimento è già contenuta, sia pure indirettamente e in modo frammentario, nell'art. 32 in commento. (Inoltre, l'allegato 1 reca un capo esplicitamente rivolto a dettare regole inerenti al procedimento). Quivi si acconsente anche a che le regioni incrementino l'entità dell'oblazione fino a un massimo del 10 per cento, a

abilitativo edilizio", comprensiva delle nuove nozioni (poste dal T.U. sull'edilizia) di "permesso di costruire" e "denuncia di inizio attività".

fini dell'attivazione di politiche repressive degli abusi edilizi e di riqualificazione dei nuclei interessati dal fenomeno dell'abusivismo edilizio.

c) Una terza previsione di legge regionale è contemplata al comma 34 a proposito degli oneri di concessione. Detta norma, a quanto pare, agli stessi fini acconsente a che le regioni incrementino gli oneri di concessione inerenti alle opere abusive fino al 100 per cento. Altra previsione di legge regionale è contenuta nel medesimo comma 34, in fine, in ordine alle modalità di attuazione circa la possibilità di detrazione dall'importo complessivo di quanto già versato a titolo di anticipazione degli oneri concessori da parte di chi intenda avvalersi della possibilità di eseguire le opere di urbanizzazione primaria nelle zone abusive perimetrale dai comuni entro le quali gli oneri concessori corrispondono al costo di costruzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, nonché per gli interventi di riqualificazione igienico- ambientale e ambientale.

Come pare evidente, il legislatore statale continua a muoversi nell'ottica del previgente titolo V della Costituzione, in cui, specialmente in materia di legislazione concorrente, la potestà legislativa delle regioni poteva esplicarsi soltanto nell'ambito dei confini fissati nella legge- quadro statale. Ora l'art. 117 come sostituito con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, prescrive: "*Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*".

Orbene, al riguardo si pone in primo luogo la questione se l'edilizia e urbanistica rientri nell'ambito della potestà legislativa concorrente delle regioni o non, piuttosto, in quella esclusiva (come parrebbe doversi desumere dal dato testuale). Vero è che la Corte costituzionale, con sentenza 25 settembre – 1° ottobre 2003¹⁶, ha opinato, anche al fine di salvaguardare l'unitarietà dell'ordinamento (intaccato da non ben meditate riforme costituzionali), nel senso che detta materia rientri nella potestà legislativa concorrente. Tuttavia, fermo restando detto orientamento interpretativo della norma costituzionale, rimarrebbe la questione ulteriore se i criteri dettati nelle disposizioni or ora richiamate dell'art. 32 possano considerarsi "*principi fondamentali*". Certo, a rigor di termini, il complesso disposto normativo statale inerente al nuovo condono sembra porre non principi fondamentali del condono medesimo, bensì sembra porre disposizioni concernenti la sua disciplina concreta, per di più lasciando alle regioni l'emanazione di norme di ulteriore dettaglio, quasi che si trattasse di disposizioni regolamentari. Ma non indugiamo oltre sulla tematica segnalata, che abbisogna di apposita trattazione (in altra sede), limitandoci ad osservare che siamo al cospetto di un "*neo-centralismo*" certamente non criticabile di per sé (anzi, sembra opportuno che la disciplina degli abusi edilizi sia uniforme su tutto il territorio nazionale), ma altrettanto certamente in contrasto con il dato testuale dell'art. 117 della Costituzione. Non a caso talune regioni (Campania, Toscana, ecc.) hanno preannunciato di volere adire la Corte costituzionale al riguardo.

7- Effetti del condono. Cenni sui rapporti con il processo penale.

Passiamo, a conclusione della valutazione d'assieme del nuovo condono edilizio, a considerare brevemente gli effetti giuridici del medesimo.

¹⁶ In G.U. n. 40 dell'8 ottobre 2003.

A tale riguardo si osserva che, trattandosi di sanatoria di illeciti in materia edilizia, ci si potrebbe limitare, semplicisticamente, a dire che l'avvenuto rilascio del titolo abilitativo in sanatoria estingue, in primo luogo, l'illecito amministrativo medesimo, con la conseguenza che non sono irrogabili le sanzioni amministrative comminate dalla legge in materia (di natura sia ripristinatoria sia pecuniaria, a seconda del caso). Ma, essendo il quadro più articolato, se non altro per la previsione normativa anche di sanzioni penali che possono aggiungersi alle prime, e considerata una certa lacunosità delle norme inerenti, è necessario distinguere. A tale riguardo preliminarmente si osserva che, allorché sia stato compiuto un abuso edilizio, possono avere inizio, ordinariamente, due procedimenti sanzionatori paralleli: quello diretto all'irrogazione delle sanzioni amministrative (ripristinatorie o pecuniarie) da parte dell'amministrazione competente, e il processo penale, allorché l'abuso abbia anche rilevanza penale [come è il caso, ad es., dell'esecuzione di lavori (con rilevanza edilizia) in totale difformità o in assenza del permesso di costruire, o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione (art. 44, comma 1 lett. b) del T.U. sull'edilizia)].

Ciò premesso, occorre dire che il primo effetto si verifica con l'atto iniziale del procedimento amministrativo di condono (a istanza di parte), vale a dire con la presentazione della richiesta di sanatoria, accompagnata dal versamento della prescritta somma a titolo di oblazione (nella misura del 30 per cento, come stabilisce il già richiamato art. 35 della L. n. 47/85) entro il termine di legge (nel caso del nuovo condono: 31 marzo 2004). Dispone infatti l'art. 38, primo comma, della medesima legge 47/85 –il quale rimane in vigore, e non soltanto per il richiamo che se ne fa (limitatamente al comma 2°) nel comma 36 dell'art. 32 in rassegna– che, in simile eventualità, rimangono sospesi sia il procedimento sanzionatorio amministrativo sia il processo penale, evidentemente fino a che non venga definito il procedimento di sanatoria.

Soggiungeva il comma secondo (del medesimo art. 38) che l'*oblazione interamente corrisposta* (mediante versamento delle altre due rate, entro le date di cui all'allegato 1) determina l'*estinzione di una serie di reati*, non soltanto quelli previsti in materia specificamente edilizia¹⁷, ma anche da altre (come l'art. 221 del T.U.L.S. di cui al R.D. 27 luglio 1934 n. 1265, in tema di certificato di abitabilità e di agibilità, gli art. 13, 15, 16 e 17 della L. 5 novembre 1971 n. 1086, in materia di opere di conglomerato cementizio, armato, normale e precompresso e a struttura metallica, nonché l'art. 20 della L. 2 febbraio 1974 n. 64, in materia di costruzioni nelle zone sismiche). Al riguardo, ci si chiede cosa accade se, a causa del mancato versamento delle somme dovute a titolo di contributo di concessione, o per altre ragioni, l'istanza di sanatoria non venga, poi, accolta. Ci si chiede, altresì, cosa accade nell'ipotesi che il giudice penale accerti incidentalmente l'illegittimità della sanatoria.

D'altra parte, il tenore letterale della norma lascia pensare che l'estinzione dei reati su richiamati per effetto del versamento dell'oblazione in misura integrale si ponga quale effetto automatico di siffatto versamento, e quindi come causa impeditiva dell'esame nel merito da parte del giudice penale (per il verificarsi di

¹⁷ Per i quali vedi, ora, l'art. 44 del T.U. sull'edilizia (approvato con D.P.R. n. 380/2001).

una causa di improcedibilità). Cosa ancora più singolare, del resto, sembra verificarsi –sempre sulla base del dato normativo testuale- allorché il procedimento di sanatoria si concluda con un diniego (perché, ad es., si ravvisa la mancanza di uno dei presupposti, ovvero in presenza di dichiarazioni non conformi al vero, nel qual caso il procedimento sanzionatorio amministrativo riprenderebbe il suo corso). Ed invero, l'automaticità dell'estinzione del reato, legato al mero riscontro del pagamento integrale dell'oblazione, sembra porsi come effetto irreversibile. In simile eventualità, insomma, si avrebbe che vengono meno gli effetti penali dell'illecito edilizio, ma non, invece, l'illecito amministrativo, con la conseguente irrogazione delle relative sanzioni. Del resto, in tal senso depongono le disposizioni poste con l'art. 39 della L. n. 47/85.

A proposito di tale fattispecie normativa, in mancanza di specificazione al riguardo e secondo le buone regole dell'ermeneutica, detti effetti estintivi del reato dovevano intendersi realizzati al momento stesso del (completamento del) versamento dell'oblazione. Dispone ora, invece, il comma 36 (dell'art. 32 sul nuovo condono) che, perché si verifichi l'effetto estintivo occorre, in più, il decorso di trentasei mesi dalla data del versamento (completo, deve intendersi). Quanto al periodo intercorrente fra la data di presentazione dell'istanza accompagnata dal versamento del trenta per cento dell'oblazione, e il versamento delle due residue rate, deve ritenersi che non sorga, comunque, problema, dato il già richiamato effetto sospensivo del processo penale. Prescrive, inoltre, il comma 36 che, trascorso detto periodo di 36 mesi, non è più dovuto conguaglio o rimborso di somme (inerenti, deve presumersi, all'entità dell'oblazione).

Dal canto suo il novellato art. 32 della L. n. 47/85 dispone –in materia di realizzazione di opere abusive su aree sottoposte a vincolo- che il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria determina anche l'estinzione del reato compiuto con la violazione del vincolo.

Va, inoltre, richiamato una ulteriore ipotesi di formazione del silenzio- assenso, legato al decorso del tempo (del resto già presente, con qualche differenza, nella normativa pregressa). Prescrive infatti, il comma 37 (dell'art. 32 in commento). che il pagamento degli oneri di concessione, la presentazione della documentazione prescritta nel precedente comma 35, la denuncia al catasto, la denuncia a fini I.C.I. nonché, ove dovute, le denunce ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, e per l'occupazione di suolo pubblico entro il 30 novembre 2004 determinano, con il decorso di 24 mesi da tale ultima data senza che il comune si sia pronunciato, l'effetto equivalente al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

Infine, dispone l'ultimo periodo del medesimo comma 37 che, se nei termini previsti non viene versata integralmente l'oblazione, ovvero questa risulti determinata in misura dolosamente inesatta (id est, inferiore a quanto dovuto), si applicano non soltanto le sanzioni previste, per simili ipotesi, dall'art. 40 della L. n. 47/85 ma, in aggiunta, quelle introdotte dal comma 3-ter aggiunto all'art. 48 del D.P.R. n. 380/2001¹⁸ per l'ipotesi di violazione dell'obbligo delle imprese erogatrici di pubbliche somministrazioni (cui sia rivolta la richiesta di

¹⁸ Sul quale cui si è soffermati retro, nel testo.

allacciamento alle reti fornitrici di detti servizi) di fornire gli estremi delle richieste di allacciamento, del permesso di costruire, e così via.

In conclusione, ci sembra che le discrepanze riscontrate qua e là sorgono in conseguenza della mancanza di qualsivoglia normativa di raccordo –già nella disciplina ordinaria- fra l'attività procedimentale amministrativa in materia di sanzioni per illecito edilizio –e, a maggior ragione fra processo amministrativo che eventualmente ne consegue- e il processo penale in tema di illecito (penale) edilizio. Insomma, poiché il legislatore ha inteso fin dall'origine sanzionare il medesimo comportamento (genericamente parlando, la realizzazione di interventi edilizi in difformità dalle norme o dal titolo abilitativo) con sanzioni sia amministrative sia penali, da ciò dovrebbe conseguire l'imprescindibilità, o quanto meno l'opportunità, di norme che disciplinino i rapporti fra i due versanti degli abusi edilizi, oggi pressoché del tutto mancanti.

Italo Franco
(Consigliere nel TAR Veneto)