

LE LEGGI SUL CONDONO EDILIZIO DALLA L.47/85 ALLA L326/03

VERIFICA VALIDITA' DOMANDA CONDONO EDILIZIO

Legge 47/85, come recepita dalla L.R. 37/85

- esame normativa;
- presupposti di ammissibilità dell'istanza e presupposti di sanabilità dell'opera;
- strumenti di verifica dell'ammissibilità e della sanabilità: dalla visura di PRG, alla lettura dell'aerofotogrammetria, all'esame dell'autocertificazione, alla individuazione della documentazione necessaria.
- esame istruttorio della pratica ed eventuale richiesta di documentazione integrativa;
- improcedibilità della domanda per carenza documentale.

- verifica oblazione e determinazione eventuale conguaglio;
- determinazione oneri concessori e casistica delle riduzioni e degli abbattimenti;
- regime dei nulla osta alla luce della formulazione degli artt. 32 e 33 della L. 47/85 e dell'art. 23 L.R.37/85;
- acquisizione pareri tecnici/urbanistici da parte dello stesso Ufficio o di altri Uffici del Comune di Palermo.

- cause ostative al rilascio della concessione alla luce della normativa antimafia;
- osservanza delle regole procedurali al fini della redazione di un provvedimento esente da vizi, regole cadenzate nelle varie fasi del procedimento (comunicazione di avvio al procedimento, partecipazione controinteressati e terzi, eventuale preavviso di provvedimento negativo, esame osservazioni);
- notifica del provvedimento a persone fisiche e giuridiche;
- silenzio assenso nella procedura ordinaria e prospettive giurisprudenziali.

- art. 17 L.R. 4/2003 come strumento di semplificazione della procedura ordinaria di condono.

- attività di autotutela.

L. 724/94

- esame normativa;
- presupposti di ammissibilità dell'istanza e presupposti di sanabilità dell'opera;
- strumenti di verifica dell'ammissibilità e della sanabilità: dalla visura di PRG, alla lettura dell'aerofotogrammetria, all'esame dell'autocertificazione, alla individuazione della documentazione necessaria;

- verifica del rispetto dei limiti di cubatura riferiti all'immobile e all'istanza, alla luce della norma, delle circolari e della giurisprudenza;
- esame istruttorio della pratica ed eventuale richiesta di documentazione integrativa;
- improcedibilità della domanda per carenza documentale;

- verifica oblazione e determinazione eventuale conguaglio;
- determinazione oneri concessori e casistica delle riduzioni e degli abbattimenti;
- regime dei nulla osta alla luce della formulazione degli artt. 32 e 33 della L. 47/85 e dell'art. 23 L.R.37/85;
- acquisizione pareri tecnici/urbanistici da parte dello stesso Ufficio o di altri Uffici del Comune di Palermo;
- cause ostative al rilascio della concessione alla luce della normativa antimafia;
- osservanza delle regole procedurali al fini della redazione di un provvedimento esente da vizi, regole cadenzate nelle varie fasi del procedimento (comunicazione di avvio al procedimento, partecipazione controinteressati e terzi, eventuale preavviso di provvedimento negativo, esame osservazioni);
- notifica del provvedimento a persone fisiche e giuridiche
- silenzio assenso nella procedura ordinaria e prospettive giurisprudenziali;
- art. 17 L.R. 4/2003 come strumento di semplificazione della procedura ordinaria di condono;
- attività di autotutela.
-

L. 326/03

- esame normativa;
- presupposti di ammissibilità dell'istanza e presupposti di sanabilità dell'opera;
- strumenti di verifica dell'ammissibilità e della sanabilità: dalla visura di PRG, alla lettura dell'aerofotogrammetria, all'esame dell'autocertificazione, alla individuazione della documentazione necessaria;
- verifica del rispetto dei limiti di cubatura riferiti all'immobile e all'istanza, alla luce della norma, delle circolari e della giurisprudenza;
- esame istruttorio della pratica ed eventuale richiesta di documentazione integrativa;
- improcedibilità della domanda per carenza documentale;
- verifica oblazione e determinazione eventuale conguaglio;
- determinazione oneri concessori e casistica delle riduzioni e degli abbattimenti;
- regime dei nulla osta alla luce della formulazione dell'art. 32 comma 27 lett. D) L. 326/2003 in combinato disposto con gli artt. 32 e 33 della L. 47/85 nonché alla luce degli indirizzi giurisprudenziali;
- acquisizione pareri tecnici/urbanistici da parte dello stesso Ufficio o di altri Uffici del Comune di Palermo;
- cause ostative al rilascio della concessione alla luce della normativa antimafia;
- osservanza delle regole procedurali al fini della redazione di un provvedimento esente da vizi, regole cadenzate nelle varie fasi del procedimento (comunicazione di avvio al procedimento, partecipazione di controinteressati e terzi, eventuale preavviso di provvedimento negativo, esame osservazioni);
- notifica del provvedimento a persone fisiche e giuridiche;
- attività di autotutela.

Premessa

La trattazione relativa alla disciplina dei diversi condoni edilizi succedutisi nel tempo va preceduta, per chiarezza espositiva, da alcuni brevi chiarimenti in ordine alle differenze tra condono edilizio, concessione edilizia in sanatoria e sanatoria giurisprudenziale.

Sebbene il legislatore sovente faccia uso del generico termine di sanatoria per riferirsi indistintamente agli istituti del condono edilizio e della concessione edilizia in sanatoria (ora accertamento di conformità), la dottrina sottolinea come “i due istituti giuridici siano notevolmente diversi, sia per i presupposti richiesti dalla legge per il loro rilascio, sia per le finalità a cui essi tendono”.

L'articolo 13 della Legge n. 47 del 1985, per la prima volta, ha previsto la concessione edilizia in sanatoria attraverso la possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica edilizia, erano state realizzate in assenza del titolo stesso ovvero con varianti essenziali. La possibilità di richiedere all'amministrazione un accertamento di conformità con effetto sanante è oggi prevista dall'articolo 36 del testo unico dell'edilizia, che, tra le condizioni per il rilascio del permesso in sanatoria, richiede che l'opera abusiva sia conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento sia al momento della presentazione della domanda.

Effetto principale del provvedimento in sanatoria, a seguito dell'accertamento di conformità condotto dall'amministrazione, è la legittimazione sul piano formale ed amministrativo delle opere edilizie realizzate abusivamente, ossia realizzate in carenza o difformità dal titolo edilizio previsto. In altre parole, la finalità dell'accertamento di conformità è quella di regolarizzare quegli abusi che presentino un'irregolarità di tipo formale, non sostanziale. Si tratta di un istituto di carattere generale qualificato da una fondamentale verifica di conformità, non disciplinato da norme transitorie e caratterizzato da peculiari sbarramenti amministrativi e temporali in un contesto di rigoroso controllo della sostanziale inesistenza di un danno urbanistico.

Ben diverso è l'istituto del condono edilizio.

Il condono edilizio è, infatti, una sorta di “perdono” amministrativo, che lo Stato eccezionalmente concede per un limitato periodo di tempo.

Con il condono edilizio avviene - nei casi previsti dalla legge e su domanda degli interessati - la sanatoria in blocco degli abusi edilizi commessi entro una certa data, ovvero la regolarizzazione non solo formale, ma soprattutto sostanziale, di tutti gli abusi edilizi, a prescindere dalla conformità o meno delle opere realizzate alla disciplina urbanistica e edilizia vigente al momento della realizzazione dell'opera ovvero al momento della presentazione della domanda. La caratteristica essenziale del condono è, dunque, quella di essere un provvedimento eccezionale, limitato nel tempo, applicabile a tutti o quasi tutti gli abusi edilizi, con la finalità di regolarizzare non solo formalmente ma anche sostanzialmente le opere abusive.

Capitolo I

Il primo condono edilizio : Legge 47/85

La più completa disciplina normativa in materia di sanatoria edilizia si ha con la legge del 28 febbraio 1985, n. 47 "*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*", con la quale in parte si recepiscono gli orientamenti giurisprudenziali già consolidati, in parte si introducono delle novità.

La legge 47/1985 rappresenta una risposta al fenomeno dell'abusivismo edilizio che dilagava in quegli anni, le cui macroscopiche dimensioni prospettavano la necessità del recupero e della sanatoria delle opere illegittimamente realizzate. La legge tenta di realizzare un complesso sistema preventivo e repressivo che avrebbe dovuto consentire la svolta verso un auspicato regime di maggior rispetto dell'ordine giuridico.

Prima ancora di essere legge di condono e sanatoria, essa costituisce un tentativo di riforma della materia degli illeciti urbanistici; formula questa che sta ad indicare il complesso delle disposizioni volti all'individuazione delle ipotesi abusive ed ai diversi meccanismi di accertamento e di repressione ad esse correlati.

La legge de quibus risulta essere "il frutto della tormentata integrazione tra due diverse (se non opposte) logiche, che avevano caratterizzato le precedenti iniziative legislative sul tema della sanatoria dell'abusivismo edilizio: una prima, cui era ispirato l'originario provvedimento governativo che privilegiava gli aspetti urbanistici dell'intervento di recupero dell'abusivismo edilizio e che, in conseguenza considerava sanabili soltanto quelle costruzioni che fossero compatibili con un razionale assetto del territorio comunale; ed un'altra, che - secondo le dichiarazioni dello stesso governo - considerava prevalenti, su qualunque altro, gli aspetti fiscali del provvedimento, ed alle necessità dell'intera manovra finanziaria governativa sacrificava rilevanti esigenze di assetto territoriale".

Sotto il profilo strutturale, la legge è divisa in cinque capi, dei quali solo il terzo e il quarto (artt. 29-44) regolano i presupposti e le modalità del c.d. condono.

Questa organica normativa denomina il condono come "sanatoria" agendo sulla scorta di un titolo abilitante "a posteriori", previo versamento di oblazione e contributi di concessione. Ciò che immediatamente si nota è che il legislatore utilizza i due termini condono e sanatoria indistintamente, come sinonimi, mentre le due espressioni, come precisato nella premessa, identificano un fenomeno con evidenti differenze.

Come si è già sottolineato nella premessa, "l'abuso formale che riguarda la sanatoria edilizia, fa riferimento a delle ipotesi di interventi abusivi realizzati in assenza o in difformità dell'atto amministrativo, o con variazione essenziale rispetto al progetto, ma che risulta conforme agli strumenti urbanistici generali di attuazione, sia approvati sia adottati, al momento della realizzazione dell'opera ed al momento della presentazione della domanda di sanatoria".

L'abuso sostanziale, invece, riguarda “la diversa ipotesi di un intervento edilizio realizzato in violazione della disciplina urbanistica ed edilizia, quindi, appunto sostanzialmente e non formalmente, contrastante con tale disciplina.

LE OPERE CONDONABILI

Il capo IV della Legge 47/1985 prevede che siano sanabili le costruzioni ed altre opere, ossia non solo gli edifici, ma anche i manufatti di ogni tipo e le opere di urbanizzazione, ultimate entro il 1° ottobre 1983 ed eseguite senza licenza o concessione edilizia o autorizzazione a costruire prescritte da norme di legge o di regolamento ovvero in difformità dalle stesse ovvero in base a licenza o concessione edilizia o autorizzazione annullata, decaduta o comunque divenuta inefficace ovvero nei cui confronti sia in corso procedimento di annullamento o declaratoria di decadenza in sede giudiziaria amministrativa. Quanto sopra vale a prescindere dalla conformità o meno alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici al momento della realizzazione o dell'entrata in vigore della legge.

Tra le tipologie di abuso sanabili rientrano: le opere realizzate in difformità dalla licenza edilizia o concessione senza aumento della superficie utile o del volume assentito; le opere di ristrutturazione edilizia, di restauro e di risanamento conservativo, di manutenzione straordinaria, come definite dall'articolo 31, lett. d), c) e b) della Legge 457/1978 realizzate senza licenza edilizia o concessione o in difformità da essa; le opere che abbiano determinato un mutamento di destinazione d'uso; le opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume e varianti ex articolo 15 della legge 47/1985.

Sul criterio di individuazione dell'ambito oggettivo di operatività della sanatoria relativo allo stato dei lavori, si tenga presente che la legge de quibus intende per edifici ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura ovvero, quanto alle opere interne agli edifici esistenti ed a quelle non destinate alla residenza, quando esse siano state completate funzionalmente (articolo 31, II comma).

La nozione a cui si deve, quindi, fare riferimento è una nozione relativa, nel senso che vale solo con riguardo alla sanatoria. Si tratta di una nozione che è diversa da quella, in allora, disciplinata all'articolo 4, quarto comma, della legge 10/1977, che identificava il concedo di ultimazione con quello di idoneità all'ottenimento dell'agibilità o abitabilità.

La nozione di ultimazione, prevista per gli edifici residenziali dalla legge 47/1985, deve intendersi riferita ad una costruzione, completa nelle sue strutture essenziali, che la individuano sotto il profilo tecnico, edilizio ed urbanistico, anche se la stessa non è funzionalmente idonea ad essere abitata. Oltre alla copertura, devono essere realizzati la muratura portante ed i tamponamenti esterni anche senza le tramezzature interne, gli intonaci, le finiture ed i servizi. In altri termini devono essere realizzati gli elementi essenziali ad individuare e rendere possibile il calcolo della volumetria da sanare.

Il concetto di completamento funzionale è, invece, rilevante per tutte le altre opere: opere interne agli edifici esistenti ed opere non destinate alla residenza. In effetti per gli interventi manutentivi, come di restauro conservativo e di ristrutturazione, la nozione di ultimazione

dei lavori non può essere certamente rapportata alla ultimazione c.d. al rustico, che, per il fatto di riferirsi alla realizzazione delle strutture e della copertura, è tipica esclusivamente delle nuove edificazioni. Per gli interventi di recupero, quindi, si è sostenuto che la nozione di "completamento funzionale" indica la realizzazione di un intervento, di cui sia possibile riconoscere le caratteristiche tipologiche per il fatto che si sia già concretizzato nei suoi aspetti essenziali, che ne individuano la funzione e ne possano consentire l'utilizzo, ad esempio con meri lavori di finitura.

Secondo questa dottrina la nozione di completamento funzionale per le costruzioni a destinazione non abitativa si differenzia da quella di ultimazione dei lavori, prevista per gli edifici residenziali, potendo costituire un plus, ma non un minus rispetto a quella.

La nozione di completamento viene riferita alla funzione che è previsto debba svolgersi, più che all'edificio nei suoi aspetti edilizi ed urbanistici. Da questi, ovviamente, non è che si prescinda, ma assume rilevanza diretta l'idoneità dell'edificio a consentire l'utilizzo per i fini dell'attività che si intende esercitare. Ne deriva che uno stabile privo di tamponatura può essere considerato completato funzionalmente quando le tamponature non siano necessarie per l'attività da espletare o siano addirittura superflue.

Dal momento che non è possibile ricavare principi generali che consentano un'esatta individuazione dei criteri validi per ogni fattispecie, ne consegue che la verifica vada effettuata in linea di fatto, in relazione ad ogni intervento, stante, anche, la notevole diversità delle ipotesi previste.

Al fine di definire il quadro della sanabilità delle opere con riguardo allo stato dei lavori, è necessario prendere in considerazione il disposto dell'ultimo comma dell'articolo 43 della legge 47/1985. Dispone, infatti, tale norma che possano conseguire la sanatoria anche le opere non ultimate per effetto di provvedimenti amministrativi o giurisdizionali. In tali ipotesi, il completamento dei lavori è consentito limitatamente ai semplici lavori strettamente necessari alla funzionalità di quanto già costruito e non, anche, all'integrazione di tali opere con interventi edilizi che diano luogo a nuove strutture. L'articolo 43 può essere applicato agli edifici che abbiano acquistato una fisionomia che renda riconoscibile il disegno progettuale e non già per opere interrotte in primissima fase in cui i lavori realizzati non permettano di riconoscere né la funzione né la configurazione generale dell'edificio in costruzione.

Si tenga presente che il provvedimento amministrativo o giurisdizionale che abbia comportato l'interruzione dell'attività edificatoria, data la generica disposizione della legge, può essere qualunque provvedimento (sequestro conservativo, ordinanza di sospensione, diffida a demolire, provvedimenti del giudice) proveniente dall'autorità amministrativa o dagli organi di giurisdizione, emesso per la diretta e specifica repressione dell'abuso. Ciò che rileva è che l'interruzione sia stata effettiva, tale cioè da impedire concretamente al soggetto di procedere nell'esecuzione dei lavori e pervenire così alla ultimazione e che, comunque, prescindendo dalla idoneità giuridica del provvedimento, i lavori siano stati cessati. In altri termini occorre rinvenire un nesso di causalità tra il provvedimento amministrativo e giurisdizionale e l'interruzione dei lavori.

Sul criterio di individuazione dell'ambito oggettivo di operatività della sanatoria relativo al tempo, non sussiste problema circa il dies ad quem, essendo questo un riferimento puntuale previsto dalla legge: il **1° Ottobre 1983**. Il problema semmai è costituito dall'accertamento del tempo di commissione dell'abuso. In presenza di provvedimenti amministrativi o giurisprudenziali di sospensione dei lavori, la data è agevolmente individuabile, ma in assenza di certificazioni provenienti da pubblici poteri, l'onere è posto in capo all'interessato, il quale può

dimostrare la data di ultimazione dei lavori attraverso fatture di forniture di materiale o di aziende erogatrici di servizi pubblici fino, in ultimo, attraverso un atto notorio o un atto sostitutivo di atto notorio. La qual cosa, per di più vista in relazione ai ripetuti slittamenti del termine ultimo per la presentazione della domanda, in ultimo fissato al 30 giugno 1987, presumibilmente può lasciare qualche margine di perplessità anche sul dies ad quem.

LIMITAZIONI E VINCOLI

Con l'articolo 32 della legge 47/1985, si afferma il principio che per le opere realizzate su particolari aree, ove esista un vincolo, non sia possibile seguire l'iter normale per il rilascio della concessione in sanatoria da parte del Comune, ma occorra preliminarmente ottenere un nulla osta da parte dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo stesso.

Alle affermazioni del legislatore sono state mosse diverse critiche, in particolare si è sostenuto che l'espressione "vincoli" fosse alquanto generica per riferirsi a delle opere soggette ad una tutela particolare.

E' da ammettere che il tenore dell'intero articolo 32 della legge 47/1985 vuole riconoscere che il termine "vincoli" sia usato unicamente nell'accezione maggiormente conosciuta, ossia quella delle zone di carattere storico, ambientale, paesistico e non si riferisca alle destinazioni di piano, ma ai vincoli posti da amministrazioni diverse da quella comunale.

Il Consiglio di Stato sez. V, sent. 696 del 1995 - ha chiarito che i vincoli dell'articolo 32 sono quelli previsti da leggi speciali e quindi tipici, consistenti nella soèoposizione di determinate aree ad una "tutela" di interessi generali: paesaggistico, idrico, idrogeologico, storico....., che si esercita, tra l'altro, con il subordinare l'esecuzione di opere edilizie all'autorizzazione dell'autorità preposta, la quale valuta se l'opera sia in contrasto o meno con l'interesse generale.

Nei casi contemplati dall'articolo 32 non rileva se il vincolo sia stato imposto prima o dopo l'esecuzione delle opere, bensì la sua esistenza al momento in cui deve essere valutata la domanda di condono.

Il parere è, difatti, pregiudiziale ad ogni altra valutazione e, se sfavorevole, rende impossibile la sanatoria dell'opera.

.

Misura dell'oblazione

Attraverso il versamento di una somma di denaro, a titolo di oblazione, si perviene all'estinzione del reato edilizio.

Il meccanismo dell'oblazione aveva posto immediatamente problemi di legittimità costituzionale. Infatti, l'estinzione del reato, attraverso il versamento di una somma di denaro a titolo di oblazione, sembrava configurarsi come una vera e propria amnistia, deliberata senza il

rispetto del procedimento fissato dall'articolo 79 della Costituzione e, quindi, costituzionalmente illegittima.

Tuttavia vi erano degli elementi che differenziavano il condono dall'amnistia. In primo luogo, perché attraverso l'obbligo del pagamento di una somma di denaro, si conseguiva la sospensione di un procedimento penale, e quindi, l'estinzione dei reati, laddove il beneficio dell'amnistia non era di regola collegato al versamento di un importo monetario. Ancora, l'amnistia prescindeva da una manifestazione di volontà dell'interessato, laddove l'oblazione era collegata alla presentazione di un'apposita istanza. L'oblazione comportava, poi, l'estinzione del reato pur nella permanenza dell'abusività dell'opera realizzata (articolo 39) e faceva venir meno gli effetti penali della condanna, il che invece era precluso dall'amnistia impropria. Essa, inoltre, era prevista per interventi che, secondo la stessa legge 47/1985 (articolo 10, Il comma), non costituivano reato, in particolare trattasi delle opere eseguite senza autorizzazione, ammesse a sanatoria in base al punto 7 della tabella. La sanatoria poteva, infine, essere richiesta anche da “ogni altro soggetto interessato” al suo conseguimento, ancorché non autore dell'abuso edilizio.

La misura dell'oblazione, prevista dalla legge 47/1985 e da versare all'erario, è differenziata a seconda della tipologia di abuso realizzato e del periodo della sua realizzazione, decrescendo a partire dall'abuso di maggiore gravità e crescendo per gli abusi compiuti in periodi più recenti:

Gli oneri concessori

Oltre all'oblazione da versare all'erario, la domanda di sanatoria è subordinata al pagamento al Comune degli oneri di concessione per le opere realizzate, ovviamente, dopo la legge Bucalossi che ne aveva previsto la corresponsione, commisurandola all'incidenza delle spese di urbanizzazione e del costo di costruzione. Il contributo che non può essere riscosso più di una volta dal Comune, come ha chiarito il Consiglio di Stato, non è dovuto per le opere eseguite in difformità dal titolo abilitativo (ma non in assenza) e avrebbe potuto essere disciplinato, quanto a misura e modalità di pagamento, da apposite leggi regionali con l'unico limite che la misura complessiva non poteva risultare inferiore al 50 per cento di quello determinabile secondo le disposizioni vigenti all'entrata in vigore della legge 47/1985.

. Per le opere abusive realizzate tra l'entrata in vigore della Legge Ponte — 1° settembre 1967 — e prima dell'entrata in vigore della legge Bucalossi — 30 gennaio 1977 — il legislatore regionale, avvalendosi della facoltà prevista dal terzo comma dell'articolo 37 della legge nazionale sul condono, ha assoggettato il rilascio della sanatoria alla corresponsione di un contributo, determinato sempre dai Comuni con riferimento ai valori previsti per le opere di urbanizzazione primaria vigenti al 3 maggio 1985.

Il secondo condono edilizio: Legge 724/94

Le violazioni edilizie, successive al condono del 1985, forniscono materiale abbondante per un'ulteriore sanatoria edilizia. E' il condono edilizio, introdotto con il decreto-legge 27 luglio 1994, n. 468, reiterato con i decreti-legge 551/1994 e 649/1994 e, infine, contemplato

dall'articolo 39 della Legge 23 dicembre 1994, n. 724 “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”.

Anche questo secondo condono edilizio ha avuto una “vita” molto travagliata, infatti, dopo l'articolo 39 della Legge 724/1994, si è continuato a parlare di condono in diversi successivi provvedimenti: nei decreti-legge 24/1995, 88/1995, 193/1995, 310/1995, 400/1995, 498/1995, 30/1996, 154/1996, 285/1996, 388/1996 e 495/1996 tutti non convertiti e recanti modifiche all'art. 39; è stato modificato *ed* integrato dalla disciplina prevista dall'articolo 2, commi 37 e ss. della Legge 23 dicembre 1996 n.662, a sua volta modificato dal decreto-legge 669/1996, convertito dalla Legge 30/1997, ulteriormente modificato dall'articolo 1 della legge 449/1997 (legge collegata alla finanziaria del 1998).

LE OPERE CONDONABILI

Il testo del nuovo condono richiama e quindi rende applicabili alle opere sanabili secondo il nuovo regime — le disposizioni comprese nei capi IV e V della legge n. 47 del 1985.

In particolare, la sanabilità viene individuata secondo tre diversi criteri, in

1. riferimento al tempo;
2. allo stato dei lavori;
3. ai limiti dimensionali.

Quanto al primo criterio, essa è riferita ad opere ultimate entro il 31 dicembre 1993.

Il secondo criterio di individuazione dell'ambito oggettivo di operatività della sanatoria è quello relativo all'individuazione delle opere sanabili in riferimento allo stato dei lavori. Le opere abusive per essere ammesse a beneficiare della “definizione agevolata delle violazioni edilizie” dovevano essere ultimate alla data prescritta e, anche per questo aspetto, valgono le considerazioni già espresse circa la definizione di “opere ultimate”.

Il criterio che realmente differenzia il secondo dal primo condono e che caratterizza la nuova normativa è quello dei limiti dimensionali. Si tratta di un elemento di rigore rispetto alla precedente normativa e volto a penalizzare gli abusi di maggiore dimensione.

Possono, infatti, essere condonate le nuove costruzioni abusive i cui limiti dimensionali non eccedano una volumetria di 750 metri cubi per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria ovvero gli ampliamenti non superiori al 30 per cento della volumetria dell'opera legittima originaria o, indipendentemente dalla volumetria iniziale o assentita, gli ampliamenti di manufatti in misura non superiore a 750 metri cubi.

Come è stato osservato dalla Corte Costituzionale, nella sentenza n. 302 del 1996, “la previsione massima di cubatura di 750 metri cubi è un limite assoluto e inderogabile che si aggiunge come norma di chiusura al limite di ampliamento che deve essere contenuto nel trenta per cento della volumetria originaria, ad evitare che fabbricati, inizialmente, di cubatura considerevole possano

ampliarsi in modo ulteriormente notevole”. Ma per le nuove costruzioni “è prevista la possibilità...di calcolare la volumetria per singola richiesta di concessione in sanatoria, ciò presupponendo ipotesi di legittimità ed ammissibile scissione della domanda di sanatoria per effetto della suddivisione della costruzione o limitazione quantitativa del titolo che abilita la presentazione della domanda in sanatoria.

Le porzioni di immobile per le quali è legittimato, ed è questa l'unica possibilità, cui può riferirsi la deroga, in quanto la concessione edilizia deve essere necessariamente unica per tutte le opere riguardanti un edificio o un complesso unitario, quando si riferisce a nuova costruzione, e solo eccezionalmente può operarsi una scissione quando esiste una norma che legittima in maniera differenziata soggetti diversi dal costruttore”. Da quanto sopra la Corte Costituzionale ha tratto il corollario che uno stesso soggetto non possa presentare separate domande di sanatoria per aggirare il limite volumetrico in questione; con la conseguenza che, verificandosi tale eventualità, il Comune deve procedere alla riunificazione della volumetria rappresentata nelle distinte domande, in quanto porzioni di immobili di spettanza dello stesso titolare.

Diversamente i limiti non si applicano alle istanze di concessione in sanatoria presentate nei casi di c.d. assenza sopravvenuta del titolo, cioè ricorrendo l'ipotesi di annullamento della concessione, avendo il legislatore ciò disposto in virtù del fatto che il titolo abilitativo é stato dapprima rilasciato dall'autorità e poi dalla medesima ritirato.

LIMITAZIONI E VINCOLI

Oltre ai limiti volumetrici descritti nel paragrafo precedente, vi sono, nel condono del 1994, altri limiti e presupposti riduttivi oggettivi e soggettivi che concorrono al sostegno della ragionevolezza della norma, tali - unitamente considerati - da indurre il Giudice delle leggi a respingere le questioni di costituzionalità presentate in svariati ricorsi in via principale o incidentale.

Il primo riguarda il divieto di sanatoria per le costruzioni abusive realizzate sopra e sotto il sottosuolo boschivo distrutto o danneggiato per cause naturali o atti volontari (comma 51, articolo 2, legge 662/1996); il secondo concerne l'esclusione dalla sanatoria delle opere edilizie che creano limitazioni di tipo urbanistico alle proprietà finitime, in ciò esplicitando un orientamento espresso da una parte della giurisprudenza (comma 2, articolo 39); il terzo è costituito dal sistema diretto ad evitare le elusioni dell'obbligo di corrispondere gli oneri concessori (commi 9 e 11, articolo 39); l'ultimo è collegato all'esclusione soggettiva per gli abusi posti in essere da soggetti condannati definitivamente per il reato di associazione di tipo mafioso e per i reati di riciclaggio di denaro o da terzi per loro conto.

Quanto alla già prevista possibilità di accedere a sanatoria per opere realizzate su aree sottoposte a vincolo di inedificabilità non assoluta (per richiamo ai capi IV e V della legge 47/1985 e, segnatamente, all'articolo 32), il secondo condono introduce una tutela diversa dal punto di vista procedimentale.

La regola generale per i beni o aree soggette a vincolo, prevista dal legislatore nel 1985, era che il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria fosse subordinato al nulla-osta delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso e l'impossibilità a pervenire ad una sanatoria dell'opera abusiva, ove non fosse intervenuta una esplicita

determinazione favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo. La norma era stata uno dei maggiori pregiudizi alla definizione delle istanze di condono e, nel contempo, aveva costituito un freno ad una sanatoria indiscriminata di opere lesive degli interessi sottesi ad un corretto uso del territorio e dell'ambiente.

MISURA DELL'OBLAZIONE

Il secondo condono, come il precedente, subordina l'ottenimento della concessione o autorizzazione in sanatoria alla corresponsione di somme all'erario a titolo di oblazione.

Il meccanismo, prescelto dal governo, è quello di automatico riferimento ai criteri di determinazione dell'oblazione previsti dalla tabella allegata alla legge 47/1985.

Le modifiche introdotte, quindi, attengono solo all'inasprimento degli importi da corrispondere ed alle procedure e modalità del relativo versamento.

Per le prime tre tipologie di abusi, la nuova normativa prevede, ai fini della determinazione dell'ammontare dell'abuso e della sua graduazione, due periodi temporali anziché tre come nella precedente normativa, a seconda che le opere siano state ultimate rispettivamente:

a) entro il 15 marzo 1985;

b) dal 16 marzo 1985 al 31 dicembre 1993.

I valori di riferimento, per entrambi i periodi, sono i più alti della precedente tabella, ossia quelli previsti per gli abusi compiuti tra il 30 gennaio 1977 ed il 1° ottobre 1983, moltiplicati rispettivamente per 2 per gli abusi di cui alla lettera a) e per 3 per gli abusi rientranti nella lettera b).

La misura viene inoltre elevata del 50 per cento per le opere realizzate nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

Per le tipologie di abuso n. 4, 5 e 6 (rispettivamente. difformità senza aumento della superficie o del volume, ristrutturazione edilizia e mutamento di destinazione d'uso senza opere; restauro e risanamento conservativo in zone centro storico od in altre zone), la misura dell'oblazione è disancorata dai parametri dimensionali ed è forfettizzata in £ 5.000.000.

Infine, per la tipologia n. 7 (opere di manutenzione straordinaria, realizzate senza licenza edilizia o autorizzazione o in difformità da essa; opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume e varianti.

Gli oneri concessori

A differenza del primo condono ove gli oneri concessori, determinati dal Comune, dovevano essere versati dal richiedente all'atto del ritiro della concessione, creando molteplici problemi di incasso ai comuni, nel condono del 1994 vi è l'obbligo del versamento di una anticipazione di tali oneri per le opere edilizie onerose (nuove costruzioni, ampliamenti, interventi di ristrutturazione edilizia, mutamenti di destinazione d'uso soggetti a sanatoria), nella misura stabilita dalla tabella C allegata alla legge, parametrata alla superficie e secondo le classi demografiche dei comuni (cinque fasce). La legge non individua il soggetto deputato a tale compito e, quindi, è presumibile che spetti al richiedente calcolare l'importo dovuto, mentre spetta al Comune definire, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, le modalità di pagamento del conguaglio, tenendo, peraltro, conto che la tabella C non distingue tra costo di costruzione ed oneri di urbanizzazione.

Il terzo condono edilizio: Legge 326/03

A fronte di un fenomeno dell'abusivismo edilizio che, nonostante i precedenti condoni, non sembra ancora essere debellato, il legislatore nazionale ha reputato nuovamente opportuno intervenire sull'argomento. Da un'analisi di massima operata dall'Istituto di ricerca del Cresme risulta, infatti, che il patrimonio residenziale abusivo, realizzato a partire dal 1994, sia stimabile in circa 362.000 abitazioni con una superficie media di circa 138 metri quadri (seguono le tabelle indicative del numero di abitazioni abusive ultimate dal 1994 al 2002 e dell'articolazione regionale del fenomeno in riferimento al 2002). A livello di distribuzione territoriale sembra che il recente abusivismo, rispetto alle situazioni affrontate dai passati condoni, mostri una differente articolazione con interventi dispersi sul territorio in luogo di concentrazioni intensive; si stima, infatti, che soltanto il 30 per cento delle abitazioni sia stato realizzato in zone già densamente edificate a fronte di un 70 per cento di abitazioni realizzate in zone di scarsa densità.

D'altra parte non si può sottacere che non esistano ancora dati esaurienti sui pregressi condoni, sulla tipologia e sulle dimensioni degli abusi e sembra che anche il Ministero dei lavori pubblici, a cui era assegnato il compito di presentare al Parlamento una relazione annuale sullo stato di attuazione nell'anno precedente della legge n. 47 del 1985, vi abbia provveduto soltanto fino al 1990.

Non sembra, peraltro, che la possibilità di sanatoria concessa dai pregressi condoni abbia trovato il riscontro atteso, in quanto le previsioni di introiti per l'erario (10 mila miliardi di lire attesi dal primo condono e 6.900 dal secondo) sono state smentite dagli effettivi introiti ammontanti a 5.800 miliardi dal condono del 1985 e 4.900 dal secondo.

In un quadro quale quello sopra sinteticamente illustrato, va, dunque, a collocarsi il “terzo condono”, introdotto dall'articolo 32, denominato “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 demaniali”, contenuto nel decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 24 novembre 2003, n. 326.

La normativa introdotta dal nuovo condono edilizio, seppure si sia posta nel solco dei precedenti interventi legislativi in materia, è andata ad inserirsi in un quadro costituzionale notevolmente mutato post novella del titolo V.

Il testo del nuovo condono non ha trovato il favore unanime delle Regioni. Alcune hanno reagito al nuovo provvedimento legislativo con iniziative volte su più fronti.

L'impugnativa presso il giudice costituzionale, l'approvazione di variegati provvedimenti regionali atti a svuotare o, quanto meno, a limitare gli effetti delle disposizioni statali, l'approvazione di leggi regionali “anticcondono”, le quali, a loro volta, hanno dato input alle impugnative del Governo.

LE OPERE CONDONABILI

La nuova normativa sul condono, per quanto concerne il criterio temporale, si applica alle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003. In merito ai criteri per determinare il termine di ultimazione delle opere, restano validi quelli fissati dall'articolo 31 della Legge 47/1985. In riferimento all'ambito oggettivo di operatività del condono, la norma riecheggia, per quanto concerne i limiti volumetrici, quella relativa al secondo condono con alcune precisazioni che, al momento, paiono avere dato adito ad una ancora maggiore incertezza applicativa.

Ad una prima lettura della norma, risultano condonabili: le opere abusive che non abbiano comportato un ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi, nonché le nuove costruzioni a destinazione residenziale che non superino i 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo in sanatoria, a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 metri cubi.

La stesura della menzionata norma statale non risulta per nulla piana relativamente all'ipotesi di sanatoria delle nuove costruzioni aventi destinazioni d'uso diverse da quella residenziale. La disposizione, infatti, può dare origine ad una duplice interpretazione: l'una, volta a consentire la sanatoria per le nuove costruzioni solo se a destinazione residenziale, consentendo, per le altre destinazioni d'uso, sanatorie soltanto per l'ipotesi di ampliamento e non anche per le nuove costruzioni; l'altra, secondo cui il limite dei 750 metri cubi sia operante per le sole nuove costruzioni residenziali e non anche per le opere aventi altre destinazioni d'uso.

La prima interpretazione è basata sulla constatazione che la formulazione della richiamata norma statale, seppure analoga, relativamente al limite quantitativo, a quella dell'art.39, comma 1, della legge 724/1994 sul "secondo condono", che venne interpretata (alla luce di quanto previsto dall'articolo 39, comma 16, della L. 724/1994 e dell'allegata tabella B come modificata dall'articolo 2, comma 37, della L. 662/1996) nel senso di applicare il limite dei 750 metri cubi soltanto alle nuove costruzioni residenziali, tuttavia se ne differenzia, da un lato, inserendo un esplicito riferimento alla destinazione residenziale, non presente nel precedente condono, dall'altro lato, essendo priva di un riferimento a tariffe differenziate sulla scorta della citata tabella B.

La seconda interpretazione, invece, fa leva sia su un criterio, che potremmo definire, storico, in quanto basato sulla disciplina pregressa in materia di condoni, in particolare sulla legge n. 47 del 1985 che ammetteva la condonabilità di ambedue le tipologie di destinazione, sia sullo schema di domanda, allegato al D.L. 269/2003, che fa esplicito riferimento alla destinazione d'uso residenziale e non residenziale.

Con una formulazione simile a quella del secondo condono, salvo che per la destinazione d'uso, la norma precisa che il limite dimensionale per le nuove costruzioni sia da applicare alla singola richiesta di condono, pertanto paiono tuttora valide le considerazioni espresse dalla Corte Costituzionale nella sentenza, sopra richiamata, n. 302 del 23 luglio 1996. La nuova disposizione introduce però un ulteriore limite volumetrico rappresentato dal limite complessivo di 3.000 metri cubi riferito all'intero edificio, andando così a risolvere una carenza del secondo condono. L'individuazione delle tipologie di opere abusive suscettibili di sanatoria perlopiù ricalca quella del primo condono, salvo che per la soppressione dell'originaria tipologia 3, riguardante la

fattispecie delle opere realizzate in assenza od in difformità dal titolo abilitativo, ma conformi alla normativa urbanistica vigente al momento dell'inizio dei lavori, nonché per la riformulazione dell'originaria tipologia 4, ora numerata come terza e relativa alle sole ristrutturazioni edilizie, priva quindi dei riferimenti agli interventi eseguiti senza aumento di superficie o di volume ed ai mutamenti della destinazione d'uso. In ogni caso l'ambito applicativo non pare avere subito restrizioni, infatti, la categoria classificata come terza dalla legge 47/1985 pare potersi riassorbire nell'attuale prima categoria;

l'abuso del mutamento di destinazione d'uso, accompagnato da opere dovrebbe seguire l'abuso principale rientrando nelle tipologie 3, 4, 5 ed il mutamento di destinazione funzionale pare riconducibile all'attuale tipologia 3 (ristrutturazione edilizia) o alla tipologia 6 (manutenzione straordinaria); mentre gli abusi che non comportino aumenti della superficie utile o del volume assentito paiono traslabili nelle prime due categorie a seconda che gli stessi siano o meno conformi alla disciplina pianificatoria.

Tale tesi tra l'altro fonda sulla considerazione che la tabella D, allegata al decreto legge, fissa nella stessa misura l'anticipazione degli oneri di urbanizzazione sia per le ristrutturazioni sia per le modifiche della destinazione d'uso (cfr. S. Conte, cit., p. 4).

In proposito, dalle anticipazioni relative all'emandata circolare ministeriale, risulterebbe che il mutamento di destinazione d'uso funzionale rientrerebbe nella tipologia 3, se in difformità dagli strumenti urbanistici vigenti, o nella tipologia 6, se in conformità ed a condizione che la disciplina regionale preveda quale titolo abilitativo la denuncia di inizio attività.

Limitazioni e vincoli

Da una stesura ragionata e coordinata delle norme di cui ai commi 25-27 dell'articolo 32 del d.l. 269/2003, la cui formulazione non risulta lineare, paiono emergere validi argomenti a favore di due possibili interpretazioni in ordine alla vessata questione degli abusi in zone vincolate.

Una prima interpretazione, maggiormente restrittiva, reputa sanabili, su tutto il territorio nazionale, le opere riconducibili alle prime tre tipologie di abuso (abusati sostanziali, formali e ristrutturazione edilizia), salvo il caso delle opere realizzate su immobili dichiarati monumenti nazionali o di interesse particolarmente rilevante ai sensi degli articoli 6 e 7 del d.lgs. 490/1999 e sempre che le opere non ricadono nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo ex articolo 32 della L. 47/1985 (come sostituito dal comma 43, dell'articolo 32, del d.l. 269/2003); nelle aree vincolate, quindi, parrebbero possibili soltanto gli interventi di restauro, di risanamento conservativo e di manutenzione straordinaria, ossia quelli identificati nelle tipologie di abuso 4, 5 e 6⁶⁷. In base a questa lettura diviene di primaria importanza, al fine di delimitare l'ambito delle opere condonabili, la collocazione di un abuso in un'area vincolata o meno, fermo restando, in presenza del vincolo, l'applicabilità del procedimento definito al novellato articolo 32 della legge 47/1985. Per quanto attiene ai vincoli, assumono rilievo sia quelli di inedificabilità di cui all'articolo 33 della L. 47/1985 sia quelli di qualsiasi altro genere, ex articolo 32, comma 27, lettera d), del d.l. 269/2003, imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima dell'esecuzione delle opere.

3.3.1 Misura dell'oblazione

All'atto di presentazione della domanda, tra l'11 novembre e il 10 dicembre 2004, va allegata l'attestazione del versamento del 30 per cento dell'oblazione da corrispondere, calcolata sulla base delle indicazioni di cui alla tabella C del d.l. 269/2003. Gli importi restanti vanno versati in due successive rate di pari importo, alle scadenze del 20 dicembre 2004 e del 30 dicembre 2004. La misura da corrispondere a titolo di oblazione è modulata a seconda della tipologia di abuso: per le tipologie classificate ai numeri 1, 2 e 3, varia da 100 a 60 euro/mq. per gli immobili residenziali e da 150 a 80 euro/mq. per gli immobili non residenziali; per le tipologie classificate ai numeri 4, 5 e s, è forfetaria tra 3.500 e 516 euro.

La disciplina dell'oblazione compete in toto al legislatore statale poiché essa risponde all'interesse statale di sanare gli illeciti penali ed i connessi illeciti amministrativi; infatti, la Corte Costituzionale non ha intaccato le disposizioni del comma 38 dell'articolo 32 limitatamente a questo profilo.

Il legislatore statale nel terzo condono ha escluso che alla misura dell'oblazione si possano applicare le riduzioni previste dai precedenti condoni e ha demandato alle Regioni la possibilità di incrementare, con legge regionale, tale misura fino al massimo del 10 per cento di quella determinata a livello nazionale ai sensi della richiamata tabella C del decreto legge.

Per incentivare l'attività di controllo da parte dei Comuni circa l'esatto versamento delle somme dovute in applicazione del condono e, in generale, per incentivare la definizione delle istanze di sanatoria, comprese quelle ancora pendenti riferite ai precedenti condoni, il legislatore statale ha previsto che il 50 per cento delle somme versate a titolo di conguaglio dell'oblazione sia devoluto al Comune stesso.

3.3.2 Gli oneri concessori

L'articolo 32, comma 32, del d.l. 269/2003 prevede l'anticipazione del 30 per cento degli oneri concessori da corrispondere al momento della presentazione della domanda di definizione dell'illecito edilizio, calcolata sulla base di quanto riportato nella tabella D allegata al decreto legge. Lo scadenziario per il versamento dei restanti importi dovuti a titolo di anticipazione degli oneri concessori segue quello stabilito per l'oblazione.

La Corte Costituzionale, tuttavia, ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 32, comma 38, del d.l. 269/2003, nella parte in cui prevede che sia l'allegato 1 del decreto legge, anziché la legge regionale di cui al comma 26, a determinare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento.

Spetterebbe, quindi, alla legge regionale stabilire eventualmente una diversa misura dell'anticipazione, una diversa rateizzazione, un diverso termine ultimo per i conguagli oltre che l'incremento fino al 100 per cento degli oneri stessi come previsto al comma 34 del citato articolo 32. A differenza dei precedenti condoni viene meno la possibilità di ridurre gli oneri concessori.

Qualora il legislatore regionale non legiferi in materia, la misura dell'anticipazione resta fissata al 30 per cento, secondo le indicazioni della tabella D allegata al d.l. 269/2003, in base alla popolazione dei comuni (fino a

10.000 abitanti, da 10.001 a 100.000, da 100.001 a 300.000 ed oltre 300.001 abitanti), con un distinguo tra nuove costruzioni/ampliamenti e ristrutturazioni/modifiche della destinazione d'uso.