

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 586**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore MARANO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 AGOSTO 2001**

—————

Modifica dell’articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47,  
in materia di accertamento di conformità e per l’ottenimento  
della concessione in sanatoria ordinaria per le opere realizzate  
esclusivamente in zone sottoposte a vincolo paesaggistico

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Come è noto, la legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni recupero e sanatoria delle opere edilizie), a oltre quindici anni dalla sua approvazione, non ha prodotto i risultati che da essa si attendevano per la riorganizzazione del territorio. Per l'inerzia dei comuni la legge non ha portato nelle casse dello Stato e in quelle comunali le ingenti somme che i privati avrebbero dovuto versare per l'oblazione e per i contributi per l'ottenimento della concessione in sanatoria, ma ha invece determinato da un lato un enorme contenzioso tra i cittadini e la pubblica amministrazione e, dall'altro, una contraddittoria giurisprudenza in sede penale.

L'esempio più recente è venuto dalla procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli che, nel luglio 2000, ha inviato ai trentasei comuni del circondario una nota di censura per la (pretesa) distorta applicazione di alcuni articoli della citata legge n. 47 del 1985, con l'invito a procedere all'immediata demolizione delle opere realizzate abusivamente in zone sottoposte a tutela paesaggistica. La posizione della procura di Napoli è parsa agli esperti arbitraria, giacché occorre rammentare che per i reati urbanistici si contrappongono due diverse concezioni (cosiddette «formalistiche» e «sostanzialistiche»). E v'è la tendenza, in diritto, a privilegiare la seconda.

Dottrina e giurisprudenza sono concordi nel sostenere la non l'obbligatorietà della demolizione delle opere abusive, ma la discrezionalità della scelta demolizione-sanzione pecuniaria.

Il punto centrale della questione riguarda l'articolo 13 (accertamento di conformità) che non potrebbe essere invocato per sanare

opere realizzate in aree sottoposte al vincolo della legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali.

Questa presa di posizione ha determinato notevole sconcerto negli amministratori e nei dirigenti dei servizi tecnici municipali e ha interessato i maggiori esperti di diritto amministrativo e di diritto urbanistico, i quali, in un dibattito svoltosi il 28 novembre 2000, hanno contestato la tesi della procura.

Sulla questione, l'ingegner Antonio Guizzi (considerato tra gli ingegneri italiani uno dei maggiori esperti di diritto urbanistico) ha pubblicato sul fascicolo 6 (Novembre-Dicembre 2000) della Rivista giuridica dell'edilizia una lunga e argomentata nota.

Guizzi sostiene che: una lettura correlata dell'articolo 13 della legge n. 47 del 1985 e degli articoli 7 e 15 della legge n. 1497 del 1939, porta a ritenere applicabile l'accertamento di conformità anche nelle zone sottoposte al vincolo paesaggistico.

Non vale quanto sostenuto dai sostituti procuratori secondo i quali l'articolo 13 non può essere richiamato per sanare opere poste in aree di particolare pregio paesaggistico, in quanto trattasi di norma prevista per sanare abusi edilizi realizzati in aree non vincolate.

L'errore - bisogna riconoscerlo - l'ha commesso il legislatore nella formulazione dell'articolo 13, che nell'ammettere il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria («quando l'opera eseguita in assenza della concessione o l'autorizzazione è conforme agli strumenti urbanistici generali e di attuazione approvati e non in contrasto con quelli adottati sia al momento della realizzazione dell'opera, sia al momento della presentazione della domanda») non ne chiari-

sce l'ammissibilità nelle zone sottoposte al vincolo della legge n. 1497 del 1939.

Il legislatore, cioè, avrebbe dovuto, nel testo dell'articolo 13, subordinare il rilascio della concessione in sanatoria al previo «parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo» (così come recita l'articolo 32 della legge n. 47 del 1985), almeno per quanto concerne le aree disciplinate dalla legge n. 1497 del 1939.

E' opportuno rammentare il quadro normativo della legge n. 47 del 1985. Con l'articolo 31 di questa legge, il legislatore aveva stabilito la possibilità - per coloro che avevano realizzato opere abusive entro il 1° ottobre 1983 - di richiedere concessione o autorizzazione in sanatoria, a determinate condizioni.

Con il successivo articolo 32 aveva esteso tale possibilità anche a coloro che avevano realizzato opere abusive in «aree sottoposte a vincolo», subordinando però il rilascio della concessione in sanatoria «al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso». (Esempio più noto e casi più frequenti le aree sottoposte al vincolo della legge n. 1497 del 1939 sulla protezione delle bellezze naturali).

Con l'articolo 33 (opere non suscettibili di sanatoria) aveva poi precisato per quali aree, sottoposte a specifici vincoli, non fosse possibile richiedere la concessione in sanatoria.

La disciplina dei due articoli è chiara: l'articolo 32 concerne le aree sottoposte a vincoli che non vietano l'edificabilità, ma la subordinano ai limiti e alle condizioni dettati dalle amministrazioni competenti; l'articolo 33 riguarda invece le aree sottoposte a vincoli che comportano l'inedificabilità assoluta: la richiesta di condono è cioè inammissibile.

Il legislatore al Capo IV della legge n. 47 del 1985 aveva dunque previsto la possibilità di una sanatoria per gli abusi commessi prima del 1° ottobre 1983 (e prima del 31 dicembre 1993, con l'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724) sia se riguardanti

aree non soggette a vincoli, sia per aree vincolate.

Non si comprende, però, per quale motivo al Capo I della legge (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia. Sanzioni amministrative e penali) il legislatore non abbia proceduto, con l'articolo 13 (accertamento di conformità), riguardante la sanatoria cosiddetta ordinaria o di regime, a una definizione normativa analoga a quella dell'articolo 32. Si è venuta così a determinare una ingiustificata disparità di trattamento, soprattutto per quanto riguarda non già l'abuso grave, ma l'abuso minore, talvolta del tutto irrilevante.

Come già detto, il legislatore, cioè, avrebbe potuto, nel testo dell'articolo 13, subordinare il rilascio della concessione in sanatoria al previo «parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo», almeno per quanto concerne le aree disciplinate dalla legge n. 1497 del 1939.

La protezione paesaggistica e ambientale sarebbe stata peraltro assicurata dal disposto dell'articolo 15 della legge n. 1497 del 1939, che prevede alternativamente o «la demolizione delle opere abusivamente eseguite o il pagamento di una indennità equivalente alla maggiore somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la connessa trasgressione.»

E' toccato alla magistratura amministrativa porre rimedio all'omissione del legislatore.

Una per tutte, la sentenza (Tar Campania, Salerno, 2 marzo 1995, n. 169 Foro amministrativo 1995, 2807).

«Pur dovendosi escludere la possibilità che l'autorizzazione paesistica *ex* articolo 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, possa essere rilasciata in sanatoria, dopo l'avvenuta realizzazione dell'opera insistente su area vincolata, deve tuttavia ammettersi, alla luce di una compiuta interpretazione dell'art. 15 legge n. 1497 cit., la possibilità di una verifica *ex post*, operata dal sindaco (autorità subdelegata), in ordine all'inesistenza, in concreto, di un danno ambientale, con il con-

seguimento di un effetto giuridico analogo al rilascio di un'autorizzazione paesistica in sanatoria, anche ai fini del possibile conseguente perfezionamento della procedura di sanatoria sotto il diverso profilo urbanistico edilizio, ex articolo 131, 28 febbraio 1985, n. 47».

L'esigenza di una maggiore chiarezza normativa era stata d'altra parte avvertita dalla Corte costituzionale! «Non è irrazionale la legge che punisca con la sanzione penale tutte le modificazioni ed alterazioni, realizzate senza autorizzazione, dell'integrità ambientale, indipendentemente dalla presenza e dalla entità del danno, ma ha aggiunto che è auspicabile che il Legislatore provveda ad un riesame della normativa vigente, adeguando il trattamento punitivo alla gravità dei fatti. (Corte costituzionale, 4 giugno 1993, n. 269, in Riv. giur. edil. 1994, I, 451.)

In una situazione di scarsa chiarezza normativa era inevitabile che la magistratura amministrativa e quella penale si trovassero schierate su fronti opposti. Una attenta ricerca ha portato a rinvenire una cospicua varietà di sentenze della magistratura amministrativa, (una novantina), concernenti appunto l'articolo 13 della legge n. 47 del 1985.

La maggior parte delle sentenze della magistratura penale si basa invece sulla considerazione che «la normativa specifica sui vincoli paesaggistici non prevede assolutamente in alcun modo il nulla osta in sanatoria». Non si tiene conto che, da oltre sessant'anni, il legislatore aveva previsto, con l'articolo 15 della legge n. 1497 del 1939, una sorta di sanatoria: «(...) secondo che il Ministero dell'educazione nazionale ritenga più opportuno, nell'interesse della protezione delle bellezze naturali e panoramiche, alla demolizione delle opere abusivamente eseguite o al pagamento di una indennità equivalente alla maggiore somma tra il danno ar-

recato e il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione.»

Ma, per fortuna, la Cassazione penale non si è pronunciata sempre allo stesso modo, negando l'applicabilità dell'articolo 13 nelle zone vincolate: due sentenze, assai significative, della III Sezione, infatti contraddicono inequivocabilmente le altre, giacchè ammettono esplicitamente l'estinzione del reato, allorquando interviene ex post l'autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo.

D'altra parte è anche importante una lettura correlata dell'articolo 15 della legge n. 1497 del 1939 con l'articolo 18 della legge n. 349 del 1986 (risarcimento di danno ambientale), come viene sottolineato nella sentenza del Consiglio di Stato (Cgas, sez. cons., 16 novembre 1993, n. 452) «La tutela del paesaggio, nel sistema, è assicurata da misure prettamente ripristinatorie e riparatorie (il risarcimento del danno ex articolo 18, legge n. 349 del 1986) e da misure prettamente sanzionatorie, che hanno in via principale funzione deterrente (le sanzioni di cui all'articolo 15 della legge n. 1497 del 1939), misure che, per la loro diversa funzione e finalità, ben possono concorrere tra loro».

Lo stesso articolo prevede inoltre che le associazioni ambientaliste possono sollecitare l'intervento dei soggetti legittimati all'azione. E il noto, fervido impegno di queste associazioni è la migliore garanzia per la tutela delle aree protette. Nel frattempo il quadro normativo della materia in esame è stato arricchito a seguito dell'emanazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

Per tutte questi motivi ritengo urgente estendere la normativa prevista dall'articolo 39, comma 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, alla fattispecie di cui alla legge n. 47 del 1985.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. All'articolo 13 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Nel caso di interventi edilizi nelle zone e fabbricati sottoposti a vincoli ai sensi delle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, e successive modificazioni, 29 giugno 1939, n. 1497, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, e del testo unico di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, il rilascio della concessione edilizia o dell'autorizzazione in sanatoria è subordinato al conseguimento delle autorizzazioni delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo ed estingue il reato per la violazione del vincolo stesso».





