

Articoli e note

n. 7-8/2006 - © copyright

GAETANO STEA

(Avvocato in Lecce)

Ancora sulla sanatoria edilizia straordinaria nelle aree vincolate paesaggisticamente: inedificabilità assoluta e relativa

Con sentenza n. 49 del 10 febbraio 2006 (in questa *Rivista*, n. 2/2006, pag. http://www.lexitalia.it/p/61/ccost_2006-02-10.htm), la Corte Costituzionale è tornata a pronunciarsi sulla normativa sul terzo condono edilizio, in conseguenza delle impugnative del Governo, avverso alcune norme regionali di attuazione della sanatoria edilizia ed, in particolare, delle Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria e Campania.

La Consulta ha ribadito, come noto, la propria giurisprudenza, affermando che spetta al legislatore statale determinare non solo tutto ciò che attiene alla dimensione penalistica del condono, ma anche la potestà di individuare, in sede di definizione dei principi fondamentali nell'ambito della materia legislativa "governo del territorio", la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili.

È necessario rilevare che i Giudici delle Leggi, nella pronuncia *de qua*, dichiarano non fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art.3, co.1, L.R. Lombardia 31/2004, relativa alla sanabilità delle opere abusive su aree vincolate paesaggisticamente.

Ora, la legge regionale lombarda n. 31 del 3.11.2004 "*Disposizioni regionali in materia edilizia*" offre un'interpretazione coerente del divieto di sanatoria di cui all'art.32, co.27, lett. d), L. 326/2003, al fine di porre ordine sistematico ed uniformità di lettura nell'applicazione del limite de quo.

L'art. 3, co. 1, L.R. 31/2004, infatti, dispone: "*Nelle aree soggette a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, nonché dei beni ambientali e paesaggistici, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora il vincolo comporti inedificabilità assoluta e sia stato imposto prima dell'esecuzione delle opere*", stabilendo, al comma successivo, l'applicabilità dell'art.32 L. 47/1985, alle aree assoggettate a vincoli ambientali ad inedificabilità relativa.

La Corte Costituzionale, sul punto, ha affermato (§ 9.1) che *le questioni sollevate dal Governo, non sono fondate, dal momento che **l'art.3, comma 1, della legge della Regione Lombardia si limita, effettivamente, a recepire la normativa statale concernente la sanatoria degli abusi realizzati nelle aree vincolate, senza introdurre ipotesi di sanatoria ulteriori rispetto a quelle previste dal decreto-legge n.269 del 2003.***

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania – Sezione di Napoli, con la recentissima sentenza n.6182 del 22.3.2006, in ordine all'importante ultima decisione della Consulta, ha osservato che *la Corte ha avuto modo di chiarire, con riferimento agli abusi in aree vincolate, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge regionale Lombardia, che la sanabilità delle opere realizzate in zona vincolata è da escludere solo se si tratti di vincolo di inedificabilità assoluta (divieti di edificazione o prescrizioni di inedificabilità ex art.33 legge n.47*

del 1985) e non anche nella diversa ipotesi di vincolo di inedificabilità relativa, ovvero di vincolo di tutela passibile di essere rimosso mediante un giudizio ex post di compatibilità delle opere da sanare da parte della competente autorità.

Pertanto, secondo la norma statale – affermano i Giudici partenopei – non tutti i vincoli sono ostativi alla sanabilità, ma solo quelli di inedificabilità assoluta, quali, ad esempio, i vincoli di rispetto cimiteriale, i vincoli di rispetto stradale, **i vincoli idrogeologici** e quelli relativi alle zone omogenee A, A1 ed F1 del P.R.G. sempre, però, che lo stesso risulti debitamente adottato, approvato e pubblicato e, pertanto, vigente.

Se tale lettura costituzionale della legislazione condonistica permette di superare, agevolmente, l'interpretazione restrittiva della Suprema Corte, in ordine all'insanabilità delle opere abusive maggiori realizzate su aree vincolate, ai sensi dell'art.32, co.26, lett. a), L. 326/2003, ad ogni modo, necessita di ulteriori argomentazioni la soluzione per cui l'art.32, co.27, lett. d), L. 326/2003 fa riferimento ai soli **vincoli ad inedificabilità assoluta**.

Tanto, a parere di chi scrive, si desume dalla stessa norma in esame, laddove fa riferimento agli immobili soggetti a vincoli imposti da leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere.

Va ricordato, infatti, che la Consulta ha affermato che spetta al legislatore statale determinare non solo tutto ciò che attiene alla dimensione penalistica del condono, ma anche la potestà di individuare, in sede di definizione dei principi fondamentali nell'ambito della materia legislativa "governo del territorio", **la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria**, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili, con l'effetto che tali limiti non possono essere derogati da alcuna disposizione regionale.

Ora, è necessario appuntare l'attenzione su tre leggi regionali, al fine di comprendere l'esatto ambito del divieto di cui all'art.32, co.27, lett. d), L. 326/2003 ed, in particolare, le leggi di Liguria, Lombardia e Sardegna.

L'art.3, co.3, L.R. Liguria 29.3.2004 n. 5, non impugnata dal Governo, stabilisce: "**Per vincoli imposti a tutela degli interessi idrogeologici e dell'assetto idraulico ai sensi dell'articolo 32, comma 27, lettera d) del d.l. 269/2003, convertito dalla l. 326/2003 e modificato dalla l. 350/2003, si intendono le previsioni di inedificabilità assoluta dettate da leggi statali e regionali in tema di difesa del suolo (legge 18 maggio 1989 n. 183 e leggi regionali 28 gennaio 1993 n. 9 e 21 giugno 1999 n. 18), nonché dai piani di bacino e piani di bacino stralcio approvati ai sensi dell'articolo 97 della legge regionale 21 giugno 1999 n. 18 (adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali nelle materie di ambiente, difesa del suolo ed energia)**".

Tale norma regionale (**non impugnata dal Governo**), dunque, offre un'interpretazione autentica della norma statale, stabilendo, chiaramente, che i vincoli a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere (o dell'assetto idraulico) sono solo quelli ad inedificabilità assoluta.

I vincoli idrogeologici, di poi, sono considerati ad inedificabilità assoluta anche dal Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Sezione di Napoli, nella sentenza richiamata.

Tale importante rilievo permette di leggere attentamente la norma in questione.

La norma statale di cui all'art.32, co.27, lett. d), L. 326/2003, va scissa in due parti, considerando l'espressione "qualora istituiti..." come riguardante solo i parchi e le aree protette, atteso che la frase non è interrotta da alcun segno di punteggiatura (virgola) ed il termine "istituiti" riguarda i parchi e le aree protette; sul punto è sufficiente leggere quanto previsto dall'art.8 L. 394/1991 (Legge quadro sulle aree protette – ove sia i parchi, che le riserve naturali, che, infine, le aree protette, sono **istituiti).**

Ora, chiarito che l'espressione "...qualora istituiti prima dell'esecuzione di dette opere" si riferisce ai parchi ed alle aree protette, è agevole dedurre che la successiva espressione "in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici" riguarda le opere eseguite nei parchi e nelle aree protette.

Tale interpretazione, del resto, è avvalorata dalla considerazione che i vincoli di cui alla prima parte della norma in commento sono ad inedificabilità assoluta, in quanto tutti partecipano della natura assoluta (certa) di quelli a tutela degli interessi idrogeologici e dell'assetto idraulico, con l'effetto che il riferimento alla conformità urbanistica (in senso lato) dell'opera ivi realizzata non avrebbe alcun senso, se riferito anche agli immobili vincolati, in quanto, su una zona inedificabile, non potrebbe giammai porsi il problema della conformità agli strumenti urbanistici.

Ma non basta.

La legge regionale Lombardia, che, come noto, ha superato il vaglio di costituzionalità, sul punto, è stata sì interpretata dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia – Sezione di Brescia, con la sentenza n.185 del 10.2.2006: "*...Dall'esame dei due testi pare emergere la volontà del legislatore regionale di restringere le ipotesi di non sanabilità dell'opera contenute nella lett. d), limitandole a determinati vincoli e **solo qualora essi comportino inedificabilità assoluta**, dovendosi, negli altri casi, applicare il principio generale contenuto dell'art. 32 della Legge n. 47 del 1985.*

Ciò è quanto emerge dal comma 2 dell'art. 3 della citata L.r. n. 31 del 2004, secondo cui: "Ai fini della sanatoria delle opere abusive realizzate nelle aree di cui al comma 1, fatte salve le fattispecie di esclusione ivi contemplate, si applica la disciplina prevista dall'articolo 32 della L. n. 47/1985."

La combinata lettura dei commi 1 e 2 dell'art. 3 della L.r. in oggetto – affermano i Giudici bresciani – costituisce quindi una disciplina compiuta che, nell'intenzione del legislatore regionale, pare volersi sostituire alle previsioni della lett. d), ampliando le ipotesi di sanabilità degli abusi. Al contrario l'art. 2 comma 2 della stessa L.r. restringe le ipotesi di sanatoria per le opere abusive nelle aree a parco naturale, nelle riserve naturali e nei monumenti naturali, salvo che siano scarsamente significative e riconducibili alla tipologia n. 6 dell'allegato n. 1 al D.L. n. 269/2003.

La sopra indicata lettura trova conferma nella relazione di accompagnamento al DDL approvato dalla Giunta regionale con D.G.R. N. VII/18485 del 5.8.2004, secondo cui: "...si esclude la sanatoria nelle zone vincolate, qualora il vincolo comporti inedificabilità e sia stato imposto prima dell'esecuzione delle opere. Negli altri casi, è possibile sanare l'abuso, previo parere dell'autorità preposta al vincolo da rendersi entro centottanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta di parere (art. 32, L. n. 47/85)".

Anche la Regione Sardegna si allinea a tale interpretazione, secondo cui: "*Non sono suscettibili di sanatoria: ...d) le opere abusive che siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere dei beni ambientali e paesistici, **qualora non venga acquisito il nullaosta da parte dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo**, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima dell'esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici"*.

In conclusione, in virtù della sentenza n.49 del 10.2.2006 della Corte Costituzionale e della corretta interpretazione dell'art. 32, co. 27, lett. d), L. 326/2003, come letta dalle Regioni Liguria, Lombardia e Sardegna (norme non impugnate dal Governo e, per il caso lombardo, avallate dalla Consulta), non sono suscettibili di sanatoria edilizia:

a) gli abusi realizzati su immobili soggetti a vincoli ad inedificabilità assoluta imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi

idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici;

b) gli abusi sostanziali realizzati nei parchi e nelle aree protette qualora istituiti prima dell'esecuzione di detti abusi.

Documenti correlati:

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 10-2-2006, n. 49, pag. http://www.lexitalia.it/p/61/ccost_2006-02-10.htm (sul carattere perentorio e sulla ragionevolezza del termine di 4 mesi previsto per l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di condono edilizio straordinario del 2003 e sull'impossibilità per le Regioni di dettare una disciplina in materia di condono straordinario che prevede condizioni meno stringenti di quelle stabilite dallo Stato; dichiara illegittime alcune norme emanate dalle Regioni Campania, Emilia Romagna e Marche).

B. MOLINARO, *Nuovo condono edilizio e leggi regionali. Il caso "Campania": no della Consulta alla legge fuori tempo massimo* (nota a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2006), in *LexItalia.it* n. 3/2006, pag. http://www.lexitalia.it/p/61/molinaro_condono.htm

B. MOLINARO, *Sanatoria edilizia straordinaria e principi costituzionali. Ancora sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 49 del 2006. Un monito per la Cassazione?*, in *LexItalia.it* n. 3/2006, pag. http://www.lexitalia.it/p/61/molinaro_condono2.htm



*** Inizio pagina**