

CIRCOLARE MINISTERO BENI CULTURALI 16 OTTOBRE 1985 N.3786

(G.U. 23-10-1985)

LEGGE 28 FEBBRAIO 1985, N.47, RECANTE: "NORME IN MATERIA DI CONTROLLO DELL'ATTIVITA' EDILIZIA, SANZIONI, RECUPERO E SANATORIA DELLE OPERE ABUSIVE"

Le istruzioni contenute nella presente circolare riguardano la legge 28-2-1985, n.47, nella parte che disciplina la sanatoria delle opere edilizie abusive - capo IV, artt. 31 e 44 - e sono intese a chiarire la ratio, il contenuto e la portata delle disposizioni che interessano specificamente l'Amministrazione per i beni culturali e ambientali allo stato attuale della elaborazione interpretativa che le riguarda.

La circolare non concerne, quindi, l'intera disciplina contenuta nella legge n.47 del 1985 negli ulteriori aspetti che implicano attribuzioni dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali - in particolare, non concerne il nuovo regime sanzionatorio delle opere edilizie abusive né esaurisce l'argomento della sanatoria in tutti i possibili profili applicativi, ma è diretta ad un primo esame delle complesse questioni poste dalla nuova normativa, per il limitato settore relativo al "condono" allo scopo di assicurare una uniforme e, per quanto possibile, corretta applicazione di essa da parte degli uffici in indirizzo.

Alcune disposizioni della circolare riguardano il profilo organizzativo degli interventi dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali, che, preve opportune intese con i comuni, ai quali fanno capo tutti i procedimenti di sanatoria, renderanno possibile semplificare e rendere più efficaci gli interventi di competenza di questo Ministero.

I problemi emergenti dalle prime esperienze applicative, siano essi attinenti a profili peculiari dell'interpretazione della nuova disciplina ovvero derivino da difficoltà di carattere organizzativo eventualmente insorgenti in casi particolari, tempestivamente segnalati, consentiranno di raccogliere utili indicazioni per l'aggiornamento, il perfezionamento e la modifica delle presenti istruzioni.

Con successiva circolare verranno impartite le istruzioni per l'applicazione delle disposizioni del capo I della legge n.47 del 1985 in materia di nuove sanzioni per le opere edilizie abusive.

ISTRUZIONI PER L'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA RELATIVA ALLA SANATORIA DELLE OPERE ABUSIVE CONTENUTA NEL CAPO IV DELLA LEGGE 28- 2-1985, N.47,

RECANTE: "NORME IN MATERIA DI CONTROLLO DELL'ATTIVITÀ EDILIZIA, SANZIONI, RECUPERO E SANATORIA DELLE OPERE ABUSIVE".

1 - L'intervento dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali, nei procedimenti per la sanatoria delle opere edilizie abusive, regolati dalla legge 28-2-1985, n.47, si concreta nella emanazione dei pareri previsti dall'art.32, comma 1, prima parte, della citata legge per il quale: "Il rilascio della concessione o della autorizzazione in sanatoria per opere eseguite su aree sottoposte a vincoli è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso".

Dalla formulazione della disposizione - che si riferisce genericamente ai "vincoli" incidenti sulle aree interessate dalle opere edilizie abusive per le quali è stata chiesta la sanatoria, e che collega la competenza all'emanazione del predetto parere esclusivamente alle attribuzioni istituzionalmente demandate dall'ordinamento a ciascuna amministrazione - si trae la conclusione che l'intervento dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali rappresenta un momento insopprimibile di tutti i procedimenti di sanatoria degli abusi edilizi realizzati su aree sottoposte a vincoli ricadenti nell'ambito dell'attività di tutela di questa amministrazione.

Dal successivo art.33, comma 2, della stessa legge n.47 del 1985, emerge testualmente che il parere dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali riguarda i procedimenti di sanatoria relativi a costruzioni abusive realizzate su aree (e su edifici) vincolati ai sensi della legge 1-6-1939, n.1089.

Il parere dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali è richiesto, quindi, per i procedimenti di sanatoria relativi a costruzioni eseguite su aree vincolate ai sensi delle leggi 1-6-1939, n.1089 e 29-6-1939, n.1497.

La competenza dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali ad esprimere il parere di cui all'art.32, comma 1, della legge n.47 del 1985, anche in relazione ad aree vincolate ai sensi delle normative statali e regionali di protezione delle bellezze naturali, emerge dall'art.82 del decreto del Presidente della Repubblica 24-7-1977, n.616.

La norma ora citata, infatti, ha delegato alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali, per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni, ma ha riservato al Ministro per i beni culturali e ambientali, oltre alla facoltà di integrare gli elenchi delle bellezze naturali già approvati dalle regioni, anche "il potere di inibire i lavori e disporre la sospensione, quando essi rechino pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali, anche indipendentemente dalla loro inclusione negli

elenchi" (comma 4).

La precitata disposizione, come è noto, è stata modificata dalla recente legge 8-8-1985, n.431, che ha convertito in legge, con modifiche, il decreto-legge 27-6-1985, n.312, recante: "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale" con la quale si sono ridefiniti i criteri di riparto delle competenze, nella materia di cui trattasi, tra Stato e regioni, in guisa da riservare al Ministro per i beni culturali e ambientali anche un potere proprio che si concretizza nelle facoltà:

- a) di intervenire nel procedimento autorizzatorio, di cui all'art.7 della legge 29-6-1939, n.1497, mediante il rilascio o il diniego dell'autorizzazione, a richiesta dell'interessato, in caso di silenzio della regione, nonché mediante l'annullamento dell'autorizzazione regionale entro 60 giorni dalla comunicazione della stessa da parte della regione (comma 4, art.1, della legge n.431 del 1985);
- b) di autorizzare con potere esclusivo la realizzazione di opere pubbliche in aree vincolate (comma 4, art.1, della legge n.431 del 1985);
- c) di autorizzare, previa intesa col Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, le attività di ricerca ed estrazione (comma 7, art.1, della legge n.431 del 1985);
- d) di vigilare sull'osservanza del vincolo apposto con la legge n.431 del 1985.

Dalla disposizione emerge, pertanto, chiaramente la persistenza di un autonomo potere del Ministro per i beni culturali e ambientali di inibire la realizzazione di opere che risultassero in contrasto con i vincoli posti a protezione delle bellezze naturali.

Da quanto precede deriva che anche la compatibilità delle opere edilizie abusive con i suddetti vincoli, ai fini di una loro sanatoria, deve costituire oggetto di valutazione da parte del Ministro per i beni culturali e ambientali e che, quindi, il parere previsto dall'art.32, comma1, della legge n.47 del 1985, che rappresenta l'unico strumento giuridico posto a disposizione dell'amministrazione competente per la tutela degli interessi cui ciascun vincolo è preordinato, deve essere espresso da questo Ministero.

2 - Il parere dovrà essere richiesto non solo nelle ipotesi in cui esso si sostanzierà in un giudizio di compatibilità delle opere di cui è stata richiesta la sanatoria con i vincoli incidenti sull'area, in dipendenza di un giudizio rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione, ma anche nei casi in cui la insanabilità delle opere è disposta direttamente dalla legge in base ad elementi di obiettivo rilievo. Il parere in questo caso viene ad assumere, in realtà, il carattere di atto di mero accertamento dell'esistenza dei presupposti, in presenza dei quali l'opera realizzata è definita insanabile dalla stessa

legge.

Nelle ipotesi previste dalla norma in esame, pertanto, l'amministrazione si limiterà a dichiarare di aver accertato la esistenza dei presupposti ai quali la legge collega la esclusione della ipotesi stessa dal condono.

3 - L'art.33 stabilisce che non sono "sanabili" le opere in contrasto con i "vincoli imposti da leggi statali e regionali, nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici" (comma 1, lettera a); con i "vincoli imposti da norme statali e regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali" (lettera b), con i "vincoli imposti a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna" (lettera c) e con "ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità" e che siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse.

La norma richiede alcune precisazioni:

- a) in primo luogo deve ritenersi che il richiamo a "vincoli imposti da norme statali o regionali" vada riferito anche ai "vincoli" imposti per provvedimento amministrativo "in base a leggi o a norme statali o regionali". Se così non fosse, se cioè la disposizione in esame avesse voluto limitare le opere non suscettibili di sanatoria soltanto a quelle realizzate su aree vincolate direttamente dalla legge, o dalla norma regionale, l'ambito di operatività risulterebbe oltremodo ridotto con esclusione delle ipotesi più gravi di abusivismo edilizio;
- b) in secondo luogo, va rilevato che la "inedificabilità" cui si riferisce la disposizione e che esclude il condono è la "inedificabilità assoluta".

Ed, invero, qualora per inedificabilità dovesse intendersi la edificazione in eccesso rispetto ad indici, sia pure minimi, consentiti, tale interpretazione finirebbe con l'escludere dal regime di sanatoria la maggior parte delle opere abusive e le finalità della legge verrebbero anche per questa via notevolmente frustrate.

4 - In tutte le ipotesi diverse da quelle regolate dall'art.33, pertanto, gli organi dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali dovranno esprimere un parere, che si concretterà in una valutazione non diversa, quanto al contenuto, da quella che si esprime ordinariamente in relazione alla previsione di realizzazione di opere su aree interessate da vincoli che non comportano la inedificabilità o la immodificabilità assoluta dell'area.

Il parere di compatibilità dovrà in sostanza esprimersi in relazione a tutte le opere realizzate su aree sottoposte ai vincoli previsti dall'art.33, quando questi non comportano la inedificabilità assoluta dell'area ovvero, pur comportando tale inedificabilità, sono stati

imposti successivamente alla realizzazione delle opere stesse.

Ciò si desume dal raffronto tra il citato art.33 e comma 1 dell'art.32.

Il comma 2 dell'art.33 della legge in esame, per il quale "diventano" insanabili le opere realizzate su edifici ed immobili assoggettati alla tutela della legge 1-6-1939, n.1089, che non siano ritenute compatibili con la tutela medesima, costituisce una specificazione, per l'Amministrazione per i beni culturali e ambientali del parere generalmente richiesto dall'art.32.

5 - L'art.32, comma 1, seconda parte, attribuisce al parere delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli imposti sulle aree, carattere di parere vincolante "il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo".

Il parere si estrinseca in una valutazione di compatibilità delle opere realizzate abusivamente con gli interessi cui è preordinato il vincolo imposto sull'area (o sull'edificio), analoga, nella sostanza, a quella sottostante ai provvedimenti positivi o negativi che devono precedere le concessioni o le autorizzazioni sugli stessi beni in via ordinaria.

E' appena il caso di sottolineare che anche il parere favorevole deve essere congruamente motivato a tutela dei terzi che dall'assentimento in sanatoria della concessione o dell'autorizzazione potrebbero essere lesi e potrebbero essere indotti ad impugnarlo.

Deve anche richiamarsi l'attenzione sulla circostanza che il parere favorevole dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo è condizione indispensabile perché gli interessati possano completare le opere per le quali sia stata già avanzata domanda di sanatoria e siano stati espletati gli altri incombeni stabiliti dall'art.35 della legge n.47 del 1985 a norma del comma 8 dello stesso art.35.

Qualora il parere non venga reso nei 180 giorni della domanda, si intende reso in senso negativo. In questo caso, è necessario ricordare che a norma del comma 13 dell'art.35 della legge medesima, non si potrà perfezionare il silenzio assenso sull'istanza del privato, diretta ad ottenere la concessione in sanatoria del condono, trascorsi 2 anni dalla presentazione della domanda medesima (comma 12 dell'art.35).

Ove il richiedente si rivolga direttamente all'Amministrazione per i beni culturali e ambientali, il termine di 180 giorni decorrerà dalla presentazione dell'istanza. Qualora, invece, la presentazione avvenga tramite l'amministrazione comunale, il termine decorrerà

dalla ricezione delle richieste o degli eventuali elenchi che i comuni invieranno agli uffici periferici del Ministero per i beni culturali e ambientali.

6 - E' inoltre necessario precisare che, ove le aree su cui insistono le opere abusive siano state vincolate dopo l'esecuzione delle stesse, il ricordato art.32 prevede, per quanto concerne i vincoli a tutela dei beni culturali e ambientali in forza del comma 1, la verifica della compatibilità delle opere con le esigenze di tutela ed, inoltre, un regime di condonabilità speciale qualora vi sia stata violazione di norme antisismiche (lettera a), di norme urbanistiche che prevedono la destinazione ad edifici pubblici od a spazi pubblici (lettera b) e violazione delle distanze minime poste a protezione del nastro stradale (lettera c).

7 - Per quanto concerne le modalità di esercizio delle attribuzioni spettanti al Ministero per i beni culturali e ambientali nel procedimento del condono (rilascio del parere vincolante), si ritiene indispensabile, al fine di mettere in condizione le soprintendenze di portare a termine con celerità l'istruttoria per il rilascio del parere, in considerazione della perentorietà dei termini previsti dalla normativa in esame, che vengano raggiunte intese con i comuni affinché gli stessi inviino le domande di condono non singolarmente, ma cumulativamente, come già detto in precedenza.

Sempre al fine di facilitare il rilascio del parere da parte degli uffici periferici del Ministero, in considerazione della quantità di casi che verranno sottoposti al loro esame, è opportuno che i privati documentino, nel presentare l'istanza di condono, il vincolo.

Ciò metterebbe in condizione le amministrazioni comunali di conoscere immediatamente l'esistenza del vincolo e conseguentemente di non rilasciare concessione in sanatoria.

8 - Infine, come si è visto, il parere dell'Amministrazione per i beni culturali e ambientali è vincolante. Pertanto, ove si tratti di opere rientranti nella fattispecie dell'art.33, ovvero di opere per le quali non intervenga, ai sensi dell'art.32, il parere positivo dell'amministrazione medesima, l'effetto non può che essere il diniego della concessione in sanatoria da parte del comune.

In questi casi non si formerà silenzio assenso, decorsi 2 anni dalla presentazione della domanda (comma 12 dell'art.35).

In ogni caso l'Amministrazione per i beni culturali e ambientali deve dare notizia alle amministrazioni comunali dei pareri resi in modo esplicito, sia sulle istanze presentate

direttamente ai propri uffici dai privati, decorsi i 180 giorni dalla presentazione delle stesse, che sulle istanze trasmesse dai comuni.