

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BAUSI, DE CINQUE, GUIZZI, ALIVERTI, CAPPELLI, COVIELLO, SARTORI, PINTO, DI LEMBO, D'AMELIO, LAURIA, ZANGARA, SALERNO, MEZZAPESA, ORLANDO, GRASSI BERTAZZI, BUSSETI e PULLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 FEBBRAIO 1989

Modifiche ed integrazioni alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, in materia di condono edilizio

ONOREVOLI SENATORI. - Le profonde modifiche, e nel complesso positive, apportate dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive integrazioni, alla normativa in materia edilizia ed urbanistica sono al centro di un dibattito vivace e di diverse proposte migliorative. Da tutti è avvertita la necessità di procedere alla revisione di un complesso normativo che a seguito di modifiche apportate in modi ed in tempi diversi, presenta difficoltà di applicazione non indifferente. Sul complesso delle possibili modifiche al testo della legge n. 47 del 1985 non può dirsi, peraltro, che esista convergenza tra le forze politiche e sociali. Così ad esempio, la proposta di allargare l'ambito degli illeciti soggetti al condono edilizio comprendendo anche gli abusi compiuti tra il 1° ottobre 1983

(limite previsto dalla legge n. 47) e il 17 marzo 1985 (data di entrata in vigore della legge n. 47) raccoglie numerose adesioni tra gli operatori tecnici, suscita, invece perplessità e dubbi in coloro che temono un diminuirsi dell'attenzione nella tutela del territorio contro l'abusivismo edilizio.

Vi sono, d'altra parte, aspetti di riforma della legge n. 47 che non incontrano alcuna obiezione potendo, al contrario, per unanime unione dar luogo solo ad effetti positivi. Il proposto provvedimento riguarda appunto uno specifico settore, non controverso, e si propone, sembra ai presentatori, con una propria organica autonomia.

La presente proposta, infatti, accoglie nei suoi primi quattro articoli una istanza a favore

della quale si sono espresse numerose associazioni professionali e che ha accolto l'unanime plauso della stampa; mentre l'ultimo articolo (il numero 5) risponde alla logica esigenza di semplificare i rapporti tra cittadino e Pubblica amministrazione.

Per illustrare il primo punto della proposta appare opportuno sottolineare che nel susseguirsi, spesso convulso, di norme volte a disciplinare il cosiddetto «condono edilizio», le modifiche all'istituto sono state numerose rendendo difficile al cittadino di prendere le sue determinazioni avendo sotto gli occhi il compiuto quadro normativo destinato a disciplinare gli effetti, i costi, le procedure cui sarebbe stata soggetta la sua domanda. La pratica notarile durante questi anni ha posto in evidenza come la necessità di procedere al condono edilizio possa manifestarsi in qualunque momento tanto più che spesso il proprietario del bene viene a sapere della necessità del condono solo a distanza di anni. Infatti la legge n. 47 del 1985 ha istituito un raccordo fra normativa urbanistica e validità civile degli atti di alienazione assai utile al fine di assicurare effettività alla normativa urbanistica stessa. E perciò oggi l'acquirente di un bene immobile richiede sempre al venditore (ed al notaio rogante) la sicurezza di acquistare un bene in regola sotto il profilo urbanistico.

Si tratta di un effetto quanto mai positivo della legge n. 47, perchè ha attribuito un «valore economico» alla regolarità urbanistica degli immobili, e perciò ha suscitato una forte spinta contro l'abusivismo futuro.

Accade però con frequenza che solo al momento di procedere alla vendita, l'attuale proprietario scopra che l'opera edilizia che intende alienare ha un qualche profilo di irregolarità, ormai non più rimediabile essendo scaduti i termini per presentare domanda di condono. E, per quanto la legge preveda la nullità dell'atto di alienazione solo nelle ipotesi di abusi radicali e gravissimi, accade che l'acquirente ed il notaio esitino a stipulare contratti la cui validità appaia anche solo dubbia, e che comunque potrebbe comportare oneri non quantificabili per l'acquirente, a seguito della applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'abuso non sanato.

Si produce così un ristagno nell'attività commerciale; e vi è il rischio che superata la attuale fase di incertezza e di imbarazzo i cittadini convengano di non attribuire alcun rilievo a tutte le irregolarità urbanistiche riscontrate, data la impossibilità di procedere alla regolarizzazione di tutte le situazioni *contra legem*, anche di quelle che non contrastino con rilevanti esigenze pubbliche.

Si aggiunga che il recente disegno di legge governativo di revisione dell'equo canone subordina le esenzioni dal regime vincolistico alla circostanza che l'immobile sia in regola con la normativa urbanistica; ed ognuno vede come siffatta previsione apparirebbe del tutto illogica ed ingiustificabile se non si consentisse ai proprietari di provvedere alla sanatoria di abusi, ormai remoti nel tempo, sovente modestissimi, e di cui spesso i proprietari medesimi non hanno alcuna colpa essendo stati eseguiti da precedenti titolari dell'immobile.

Nè si può tacere come sia difficile che i comuni, oberati da un complesso di oneri e compiti in materia urbanistica ed edilizia, riescano a colpire con le adeguate sanzioni amministrative una massa di illeciti, realizzati in tempi remoti, e per la maggior parte di modesta entità.

È infine evidente come la normativa proposta venga a determinare un incremento nelle entrate dello Stato (che percepisce le somme versate a titolo di oblazione) e dei comuni (che verrebbero ad incassare i contributi di concessione).

Quanto alla specifica normativa proposta si sottolineano i seguenti aspetti.

L'articolo 1 consente di presentare le domande di concessione ed autorizzazione in sanatoria in qualsiasi momento purchè le procedure sanzionatorie amministrative non abbiano raggiunto le fasi indicate dall'articolo 13 (che disciplina il limite entro cui possono esser richieste le concessioni ed autorizzazioni in sanatoria per le opere successive al 17 marzo 1985).

La misura della oblazione viene fissata nel doppio di quanto previsto dalla legge n. 47, ciò allo scopo di definire una volta per tutte il dovuto (senza ricorrere a complicati calcoli di aumenti percentuali raccordati al tempo). Si son scelte somme notevolmente superiori

rispetto a quelle stabilite dalla legge n. 47, affinché la posizione di chi utilizzi la proposta «riapertura di termini» non risulti più favorevole rispetto a quella di chi abbia proposto domanda entro la scadenza temporale stabilita dalla legislazione ora vigente.

L'articolo 2 contiene un rinvio alla disciplina sostanziale e procedurale contenuta nella legge n. 47 del 1985, e successive modificazioni.

Si è solo ritenuto di escludere la applicabilità di alcune disposizioni specifiche della citata legge n. 47 che di seguito si elencano:

a) l'articolo 36, che prevede la rateizzazione della oblazione, e ciò al fine di evitare calcoli e procedure troppo complesse;

b) gli articoli 38 e 39 per evitare delicati problemi di reciproca interferenza fra questa legge e la normativa penale in materia urbanistica; in effetti tutti i problemi di diritto penale relativi ad episodi conclusi entro il 1° ottobre 1983 dovrebbero esser ormai esauriti (non foss'altro per prescrizione), tuttavia appare opportuno evitare ulteriori macchinosi problemi. Nè si viene così a suscitare una incostituzionale disparità di trattamento rispetto a chi abbia proposto domanda secondo la previgente normativa, ben potendo il legislatore attribuire un rilievo maggiore ed una maggiore efficacia alle domande di sanatoria presentate entro il termine originario di decadenza;

c) l'articolo 43 perchè prevede la sanabilità di opere colpite da sanzioni amministrative che impediscono, ai sensi dell'articolo 13 della stessa legge n. 47, la presentazione della domanda di sanatoria;

d) l'articolo 44 non essendo possibile disporre la sospensione dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali di fronte a domande di sanatoria che possono esser presentate in qualsivoglia momento. Resta ovviamente inteso che nella pendenza della procedura amministrativa di sanatoria non possono esser applicate sanzioni amministrative incompatibili con l'eventuale esito positivo della procedura stessa, ma questa circostanza discende dai principi generali (cfr. TAR Liguria 2 dicembre 1987, n. 647) e viene costantemente

affermata dalla giurisprudenza, senza che occorra enunciarla specificamente.

L'articolo 3 prevede i termini per la presentazione al catasto della denuncia delle opere sanate.

L'articolo 4 prevede il rifacimento delle schede di domanda di sanatoria (approvate con decreto ministeriale 19 luglio 1985, con le modificazioni apportate dal decreto ministeriale 12 settembre 1985) ed oramai inadeguate alle modifiche legislative intervenute. In attesa della approvazione delle nuove schede potranno esser utilizzati i vecchi modelli, con le opportune modifiche.

Viene inoltre prevista la elaborazione da parte del Ministero di moduli per le comunicazioni di cui all'articolo 5, ciò al fine di garantire che tali comunicazioni contengano tutti i dati utili per una buona gestione delle pratiche. Il termine per la elaborazione di questi, del resto semplicissimi, moduli viene fissato in un mese per consentire alla legge di operare immediatamente.

L'articolo 5 risolve un problema pratico che arreca grave disagio.

L'articolo 46 della legge n. 47 infatti ha accollato ai contribuenti il non lieve onere di comunicare alle Amministrazioni finanziarie competenti l'esito delle procedure di sanatoria, o di far pervenire ogni anno alle medesime Amministrazioni una dichiarazione che attesti che, viceversa, non è accaduto nulla. Questo sistema risulta per un verso inutilmente oneroso per il privato senza garantire i diritti dello Stato. Infatti poichè le amministrazioni comunali lasciano quasi sempre decorrere i tempi per il formarsi del silenzio-assenso (anche tenendo conto delle disposizioni impartite dal Ministero dei lavori pubblici con sua recente circolare) ed assai raramente espliciti provvedimenti, i cittadini (non potendo agevolmente documentare il silenzio-assenso) sono costretti ad un adempimento annuale di nessuna pratica utilità, ma che può essere con facilità dimenticato, specie ove il bene passi nel corso degli anni di mano in mano.

Nè un simile formalismo tutela adeguatamente le pretese del fisco; perchè può accadere che il contribuente continui (magari addirittura in buona fede) a comunicare che la pratica è tuttora irrisolta, mentre essa è stata

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

definita o con un ripulsa esplicita o con il formarsi del silenzio rifiuto.

Naturalmente la disposizione proposta esige un minimo di attività da parte dei comuni, ma l'onere (identico a quello previ-

sto per le violazioni edilizie dall'articolo 15 della legge 6 agosto 1967, n. 765) appare piuttosto modesto; sollevando al contrario il cittadino da una attività inutilmente opprimente.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. La concessione o autorizzazione in sanatoria di cui al capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni ed integrazioni, può essere richiesta da chi vi abbia interesse entro i termini di cui al primo comma dell'articolo 13 della stessa legge. La domanda deve essere corredata dalla prova dell'eseguito versamento della oblazione in misura doppia rispetto a quanto stabilito nella tabella allegata alla legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Art. 2.

1. Le concessioni ed autorizzazioni in sanatoria emesse in base all'articolo 1 della presente legge sono regolate e producono gli effetti previsti dai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni ed integrazioni.

2. Si applica altresì l'articolo 10 della legge 13 marzo 1988, n. 68. Non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 36, 38, primo, secondo, terzo, quinto, sesto e settimo comma, 39, 43 della citata legge n. 47 del 1985.

Art. 3.

1. Entro sei mesi dalla presentazione della domanda di cui all'articolo 1, l'interessato deve provvedere alla denuncia di cui al secondo comma dell'articolo 52 della legge n. 47 del 1985. Ove la denuncia sia presentata dopo tale termine si applica la sanzione pecuniaria di cui al terzo comma del medesimo articolo 52.

Art. 4.

1. Il Ministero dei lavori pubblici predisponde il modello per la domanda di cui all'artico-

lo 1, da pubblicare, entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana. Nel frattempo è consentita la presentazione di domande redatte sui moduli approvati con decreto ministeriale 19 luglio 1985, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 177 del 29 luglio 1985, come modificato dal decreto ministeriale 12 settembre 1985, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 220 del 18 settembre 1985, cui l'interessato abbia apportato le modifiche necessarie in base alla presente legge.

2. Entro un mese dalla entrata in vigore della presente legge il Ministero dei lavori pubblici predisporre appositi modelli per le comunicazioni di cui all'articolo 5.

Art. 5.

1. Ove, per il conseguimento dei benefici di cui all'articolo 46 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, venga prodotta o allegata copia della domanda di sanatoria, l'interessato deve, a pena di decadenza dai benefici, entro sessanta giorni, comunicare la circostanza al comune, il quale provvede a segnalare alle amministrazioni finanziarie competenti l'esito della procedura di sanatoria.

2. Ove la domanda di sanatoria sia stata prodotta o allegata prima della entrata in vigore della presente legge e la procedura di sanatoria non sia conclusa, l'interessato deve, a pena di decadenza dai benefici, provvedere all'adempimento di cui al comma 1 entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge.

3. Copia delle comunicazioni di cui ai precedenti commi debbono esser inviate, nei termini ivi stabiliti, anche alle amministrazioni finanziarie interessate.