

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 971

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore BATTAFARANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 DICEMBRE 2001

—————

Nuove norme riguardo l’ordine di rimessione in pristino
o di versamento di indennità pecuniaria

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il nostro disegno di legge vuol porre una modifica all'articolo 164 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

L'interrogativo che si pone è se la sanzione pecuniaria per danno ambientale che le regioni hanno facoltà di erogare così come previsto dall'articolo 164 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 490 del 1999, prevista già dall'articolo 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, si possa applicare anche ad un immobile per il quale è stata rilasciata la concessione edilizia in condono.

Questo evidenzia una situazione di grave incertezza causata dalle diverse e complesse norme emanate nel tempo, senza tra l'altro tenere conto di quello che era stato esplicitamente richiesto al cittadino per regolarizzare le opere edilizie abusive realizzate.

In pratica con l'attuale normativa si è precisato che con il pagamento dell'oblazione si estingue il reato per violazione delle norme urbanistiche e quelle relative ai vincoli, ma non anche il pagamento dell'indennità risarcitoria. A questa considerazione si potrebbe, però, obiettare che estinguendo il reato si legittimano le opere e, quindi, sarebbe illegittimo pretendere una sanzione dopo aver cancellato la colpa.

Per poter valutare in tutte le sue componenti il problema, occorre rifarsi alle disposizioni che sono state fornite al cittadino al momento della presentazione della domanda. In particolare va subito detto, che per quanto riguarda l'indennità risarcitoria nelle leggi 28 febbraio 1985, n. 47 (primo condono), e 23

dicembre 1994, n. 724 (secondo condono) non sono individuabili, in termini espliciti, disposizioni che impongono questa indennità; anzi, analizzando più in dettaglio le diverse disposizioni per la sanatoria degli abusi edilizi si rileva che l'articolo 38, quarto comma, della legge n. 47 del 1985, precisa quanto segue: «Concessa la sanatoria, non si applicano le sanzioni amministrative», fra le quali è da ritenere che possano intendersi comprese anche quelle di cui all'articolo 15 della legge n. 1497 del 1939.

Questa considerazione va collegata al disposto dell'articolo 39, comma 8, della legge n. 724 del 1994 che dispone in termini espliciti: «Nel caso di interventi edilizi nelle zone e fabbricati sottoposti a vincolo ai sensi delle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, 29 giugno 1939, n. 1497, e del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto, n. 431, il rilascio della concessione edilizia o della autorizzazione in sanatoria, subordinato al conseguimento delle autorizzazioni delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo, estingue il reato per le violazioni del vincolo stesso».

Inoltre, non si può ignorare che l'articolo 32, secondo comma, della legge n. 47 del 1985 nel porre le condizioni per sanare le opere abusive su aree sottoposte a vincolo non riporta alcun obbligo di indennità risarcitoria, mentre l'articolo 34 precisa che la somma da corrispondere a titolo di oblazione deve essere determinata secondo le prescrizioni dell'allegata tabella.

Si tenga anche presente che quando il legislatore ha inteso porre un ulteriore aggravio per sanare le opere, come nei casi di vincoli urbanistici riguardanti le lottizzazioni, ha di-

sposto in termini espliciti con l'articolo 35, dodicesimo comma, della legge n. 47 del 1985 che: «... il versamento dovuto per l'oblazione di cui all'articolo 31 non costituisce titolo per ottenere il rilascio della concessione in sanatoria, che resta subordinata anche all'impegno di partecipare *pro quota* agli oneri di urbanizzazione (oltre a quelli normalmente dovuti) dall'intero comprensorio in sede di stipula della convenzione».

Inoltre, si può sostenere che se in seguito al versamento dell'oblazione ed eventualmente degli oneri concessori le amministrazioni competenti hanno rilasciato il relativo provvedimento di competenza (concessione edilizia e autorizzazione paesistica), vuol dire che le stesse amministrazioni hanno ritenuto che ciò era nel pieno rispetto della legge e, quindi, il cittadino non avrebbe potuto e dovuto fare diversamente.

Una diversa interpretazione porterebbe a ritenere illegittimi tutti i provvedimenti rilasciati e, quindi, correttamente si dovrebbe procedere, previa comunicazione agli interessati ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, all'annullamento delle concessioni-autorizzazioni in questione.

Sarà anche bene tenere presente che l'articolo 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, precisa che non è più richiesta l'autorizzazione di cui all'articolo 7 della legge n. 1497 del 1939, per interventi fino al restauro-risanamento «che non alterino lo stato dei luoghi» (disposizione confermata dall'articolo 152 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 490 del 1999).

In pratica, dovrebbero essere in ogni caso escluse dal pagamento del risarcimento per il danno ambientale tutte (o quasi) le domande di condono riguardanti gli edifici vincolati dalle tipologie 5, 6 e 7 e qualcuna della tipologia 4 della tabella allegata alla legge n. 47 del 1985.

Questi sono alcuni degli elementi base sui quali si può sostenere la legittimità delle pro-

cedure seguite per le domande di condono presentate ai sensi delle leggi n. 47 del 1985 e n. 724 del 1994, e tutto ciò può essere avvalorato dal fatto che l'articolo 2, comma 61, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (stessa norma che richiama l'obbligo di pagare l'indennità risarcitoria) prevede che restino validi gli atti e i provvedimenti adottati e siano fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base di una serie di decreti-legge decaduti, da ultimo il decreto-legge 24 settembre 1996, n. 495.

In considerazione di quanto sopra, tutte le concessioni-autorizzazioni rilasciate fino a quel momento dovrebbero essere considerate valide a tutti gli effetti e conseguentemente decadere ogni diritto a richiedere il pagamento dell'indennità risarcitoria in questione. Non riconoscendo le considerazioni sopra esposte, che si riferiscono a specifiche disposizioni di legge, verrebbe meno la certezza del diritto.

Tuttavia, non si può ignorare che sia pure a distanza di undici anni dal primo condono, e quasi a due anni dalle ultime domande presentate, il legislatore, con l'articolo 2, comma 46, della legge n. 622 del 1996, ha disposto che, per le opere eseguite in aree sottoposte al vincolo di cui alla legge n. 1497 del 1939, «il versamento dell'oblazione non esime dall'applicazione dell'indennità risarcitoria prevista dall'articolo 15 della citata legge n. 1497 del 1939».

Ha fatto seguito il decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 26 settembre 1997, con il quale sono stati disposti i criteri di definizione da prendere a base del calcolo del danno ambientale.

Però a ciò dobbiamo aggiungere varie sentenze, per esempio le sentenze del TAR del Lazio n. 1531 del 21 giugno 1999, e del Consiglio di Stato n. 3184 del 2 giugno 2000, n. 6007 dell'8 novembre 2000 e, infine, la sentenza n. 3199 del 9 ottobre 2000, che hanno posto problemi di legittimità delle norme. Queste sentenze hanno riconosciuto la validità della possibilità delle

regioni di erogare sanzioni per il danno ambientale, poichè affermano che:

una piana lettura dell'articolo 15 della legge n. 1497 del 1939 induce a ritenere il carattere sanzionatorio dell'indennità ivi prevista, dato:

che demolizione delle opere abusive e pagamento dell'indennità sono misure alternative secondo valutazioni tecnico-discrezionali dell'amministrazione;

che le due misure alternative sono connesse ad ogni ipotesi di inottemperanza agli obblighi e ordini in materia di tutela del paesaggio stabiliti dalla legge n. 1497 del 1939, senza alcuna distinzione fra violazioni sostanziali (produttive di un danno ambientale effettivo) e violazioni formali, sicchè si tratta di misure non solo ripristinatorie, ma anche deterrenti; in proposito si può aggiungere, riprendendo un argomento dell'appellante, che è importante dissuadere i cittadini dall'evitare il controllo preventivo, posto che, nel sistema complessivamente tuttora vigente, il legislatore ha inteso rafforzare il controllo preventivo ed evitare rischi per un bene delicato come il paesaggio attraverso l'introduzione di uno specifico reato, giusta l'articolo 1-*sexies* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431;

che la funzione dissuasiva è propria anche delle sanzioni amministrative;

che l'uso del termine «indennità» non è tecnicamente significativo, sia per la risalenza della disposizione, sia per la funzione distinta da un carattere risarcitorio che si usa ricollegare alle cosiddette indennità (indennità di esproprio; indennità come somme di danaro e simili);

che, del resto, l'articolo 15 della legge n. 1497 del 1939, qui applicabile, parla di indennità, mentre solo la legge n. 662 del 1996 aggiunge l'aggettivo «risarcitoria»;

che il carattere dissuasivo e, dunque, sanzionatorio dell'indennità si arguisce anche

dalle modalità del suo calcolo, fondate pure sul profitto;

che, in vero, il concetto di «danno arrecato» entra nella disposizione del 1939 solo per dettare uno dei parametri possibili della quantificazione (cioè per *il quantum* e non per *l'an. debeatur*);

che, pertanto, se manca il danno, la commisurazione avverrà pur sempre con riguardo al profitto (qui si aggiunge, con la ragione appellante, che la nozione di profitto è di carattere estimativo, come differenza fra costo e valore, e non se ne può negare l'esistenza sol perchè il pregiudizio ambientale sostanziale non vi sia);

che l'ordinamento, per il risarcimento del danno ambientale, appresta il diverso e specifico strumento dell'azione risarcitoria ex articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349;

che misure risarcitorie e sanzionatorio-deterrenti ben possono concorrere fra loro;

che la giurisprudenza della Cassazione e di questo Consiglio [di Stato] militano per il carattere sanzionatorio della misura pecuniaria, nel senso della necessità di colpire chi violi la legge del 1939, indipendentemente dal *vulnus* materiale al paesaggio, bastando, come si diceva, la violazione;

e concludono:

che la sospensione delle misure amministrative, disposta dagli articoli 38 e 44 della legge n. 47 del 1985, riguarda le sole sanzioni edilizie e non anche quelle sancite a tutela del paesaggio, perchè gli abusi paesistici sono presi in considerazione dalla normativa non per disporre la sanabilità, ma solo quali cause eventualmente ostative al condono;

che, perciò, la condonabilità edilizia, per l'appunto, non esclude la sanzione pecuniaria paesistica di cui all'articolo 15 della legge n. 1497 del 1939.

Questo concatenarsi di eventi non ha fatto altro che accrescere la confusione e, naturalmente, il contenzioso, ma anche un certo ri-

sentimento del cittadino nei confronti delle istituzioni, in quanto egli si sente defraudato dopo avere cercato di mettersi in regola in base alla legge vigente al momento in cui ha presentato la domanda di sanatoria.

Infatti, si deve convenire che all'atto della presentazione della domanda nè il cittadino, nè le amministrazioni comunali, nè le amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli, cioè al rilascio delle relative autorizzazioni, hanno ritenuto che oltre all'abolizione ed

eventualmente agli oneri concessori, si dovesse pagare anche il risarcimento per danno ambientale.

Per queste ragioni il nostro disegno di legge intende escludere dal pagamento quelle costruzioni adibite ad abitazioni principali che sono state realizzate precedentemente al momento in cui l'area su cui insistono è stata sottoposta a vincolo, e per le quali comunque il condono edilizio sia stato richiesto ai sensi della legge n. 47 del 1985.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo il comma 4 dell'articolo 164 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, è aggiunto il seguente:

«4-*bis*. Sono comunque escluse dal pagamento della somma di cui al comma 1 quelle costruzioni adibite ad abitazioni principali che siano state realizzate prima che le aree fossero sottoposte a vincolo e per le quali il condono edilizio sia stato richiesto ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, e che abbiano ottenuto regolare concessione edilizia tramite parere favorevole sia del sindaco sia della sovrintendenza ai beni ambientali».

