

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO PER LA SANATORIA: prime considerazioni all'indomani della nuova legge regionale veneta sul condono edilizio.

A cura di Giuseppina Cannata – 12.11.2004

Il legislatore regionale veneto ha utilizzato la facoltà conferitagli dalla legge statale sul condono di disciplinare diversamente da quanto previsto dalla norma nazionale alcuni aspetti fondamentali della sanatoria, anche in materia di procedimento amministrativo e di determinazione dell'oblazione e degli oneri concessori, oltre che di tipologie di abusi condonabili.

L'art. 2 della Legge regionale n° 21 del 5 novembre 2004 stabilisce in particolare che i procedimenti amministrativi relativi alla sanatoria sono disciplinati dall'art. 32 della legge sul condono, come modificato dal d.l. 168/2004, conv. in l.191/2004, salvo quanto disposto dalla legge regionale stessa.

Al fine di salvaguardare il principio dell'affidamento, le domande di sanatoria presentate dalla data di entrata in vigore della legge sul condono (2 ottobre 2003) sino al 7 luglio 2004, data di pubblicazione sulla G.U. della sent. Corte Cost. 196/2004, sono disciplinate dall'art. 32 della legge sul condono e quindi restano salve a tutti gli effetti (penali ed amministrativi) (=l.191/04); le domande presentate successivamente, dal 12 luglio 2004, data di entrata in vigore del D.L.168/2004 al 31 luglio, data di entrata in vigore della legge di conversione n° 191/2004 sono disciplinate dalla legge regionale.

Le istanze inoltrate nel periodo che va dal 7 all'11 luglio dovranno invece essere ripresentate per evitare il rischio di non essere considerate in quanto ricadenti in un periodo di vacanza legislativa.

In sintesi, il procedimento per la sanatoria si apre con la **domanda**, cui va **allegata** l'attestazione del versamento dell'oblazione da versare allo Stato e alla Regione Veneto e dell'anticipazione degli oneri concessori, oltre alla documentazione richiesta dalla legge.

Segue il **versamento** in altre due rate dell'oblazione e degli oneri, se non già completamente liquidati al momento della presentazione della domanda. Con il versamento dell'ultima rata occorrerà l'integrazione dei documenti entro il 30 giugno 2006. Con il decorso di ulteriori due anni, a determinate condizioni, potrà essere ottenuto il **silenzio assenso**.

Per gli **immobili vincolati** la sanatoria è subordinata al parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo.

Per **gli abusi su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale** occorrerà che lo Stato venda le aree stesse o le conceda per il mantenimento dell'opera: la definizione della vendita o della concessione è preliminare alla definizione della sanatoria.

Per **gli abusi su aree di proprietà di enti pubblici territoriali** occorre la disponibilità dell'ente proprietario a concedere onerosamente, alle condizioni previste dalle leggi statali e regionali vigenti, l'uso del suolo in cui insiste la costruzione.

Fatti salvi i casi in cui matura il silenzio-assenso, dopo l'effettuazione dell'istruttoria da parte degli uffici comunali il procedimento si conclude con il rilascio ovvero con il diniego del titolo abilitativo in sanatoria.

Il dirigente o il responsabile del servizio che rilascia la sanatoria non è tenuto a sottoporre la domanda agli organi tecnico-consultivi, ed in particolare alla commissione edilizia, se non quando lo ritenga opportuno (es. illeciti amministrativi in zona a vincolo ambientale).

MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLE ISTANZE

TEMPI

La domanda di sanatoria deve essere presentata presso il Comune nel cui territorio ricade l'opera abusiva **entro il 10 dicembre 2004, termine perentorio** così prorogato dal decreto legge 168/2004 conv. in l. 191/04. Il termine originario era il 31 marzo 2004, prorogato successivamente al 31 luglio.

In termine sopra indicato **non opera in due fattispecie particolari:**

- 1) annullamento, decadenza ed inefficacia del titolo abilitativo edilizio, dichiarati successivamente all'entrata in vigore della legge (art. 35, 2° comma L.47/85 – circ. 2241/UL del Ministero dei Lavori Pubblici del 17.06.1995 – art. 431.47/85);
- 2) trasferimenti derivanti da procedure esecutive immobiliari individuali o concorsuali, nonché da procedure di amministrazione straordinaria o di liquidazione coatta amministrativa, purchè le ragioni del credito siano anteriori all'entrata in vigore della legge (art. 40, uc l.47/85)

L'abuso comunque deve essere stato realizzato entro il 31 marzo 2003.

In entrambi i casi (eccezioni) vige però il rispetto del termine di ultimazione delle opere abusive e la domanda deve essere presentata entro **120 giorni** dalla data, rispettivamente di notifica del provvedimento sanzionatorio o dell'atto di trasferimento.

Il condono si può presentare più volte: l'esito negativo del precedente condono (1985/1994) non preclude una nuova domanda di sanatoria in base ad un condono successivo. Possono essere cambiate le situazioni soggettive ed oggettive che hanno impedito di condonare in base alle passate disposizioni, così come si può rimediare ad errori di procedura, dimenticanze, ritardi, mancata allegazione di documentazione necessaria.

CONTENUTI E DOCUMENTAZIONE

La domanda in bollo, va compilata utilizzando obbligatoriamente il modello allegato alla legge sul nuovo condono edilizio o scaricato dai siti internet indicati nella circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 16.01.04 (Agenzia delle Entrate, Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le politiche fiscali) e presentata in relazione ad ogni singola unità immobiliare, così come accatastata o suscettibile di accatastamento (v. punto 3.3 circ. 2241 pag.85), indipendentemente dal numero di abusi commessi (soppalchi, ripostigli, aperture di luci e vedute), salvo che non si tratti di dipendenze dell'unità immobiliare non contigue ad essa (serre, piscine, campi da tennis, garages), deve essere depositata presso lo Sportello Unico dell'Edilizia o può essere inviata per posta, con plico raccomandato con avviso di ricevimento (in tal caso fa fede, ai fini della determinazione della domanda di presentazione, il timbro dell'ufficio postale).

Qualora fossero stati realizzati più illeciti nello stesso Comune, si dovranno presentare tante domande quanti gli illeciti realizzati ed ogni domanda dovrà essere contrassegnata da un numero progressivo.

E' sufficiente che la domanda sia sottoscritta dal richiedente; non è necessaria la sottoscrizione da parte di un tecnico abilitato.

Quanto alla documentazione da allegare la legge regionale veneta è intervenuta all'art. 3, commi 4 e 5:

la **domanda** relativa alla sanatoria edilizia, **unitamente all'attestazione del pagamento dell'oblazione e dell'anticipazione degli oneri concessori** deve essere presentata unitamente alla **documentazione di cui all'art. 32, comma 35, lett. a) della l. 326/03 e cioè ad una dichiarazione sostitutiva di atto notorietà** (art. 47 D.P.R. 445/2000, non art. 4 l. 4 gennaio 1968, n° 15 – la dichiarazione va sottoscritta in presenza del dipendente

addetto a riceverla o va inoltrata all'ufficio corredata da copia del documento d'identità – formalità che ha sostituito l'autenticazione della firma. La P.A. dovrà effettuare idonei controlli in tutti i casi di fondato dubbio e stabilire anche procedure di controlli a campione – art. 76 TU 445/2000: disposizioni sanzionatorie in caso di dichiarazioni non veritiere – decadenza dal beneficio eventualmente conseguito), **con allegata documentazione fotografica, dalla quale risulti la descrizione delle opere per le quali si richiede il titolo abilitativo edilizio in sanatoria e lo stato dei lavori relativo, nonché l'epoca dell'abuso.**

La dichiarazione sostitutiva resa ai sensi del D.P.R. 445/00 ha nei confronti della Pubblica Amministrazione, efficacia fino a prova contraria. Pertanto se l'Amministrazione ha elementi probatori contrari all'attestazione dell'epoca di ultimazione dei lavori dovrà procedere alla denuncia del falso presso la Procura della Repubblica per il reato di cui all'art. 483 c.p. (falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico, punita con la reclusione fino a 2 anni) e naturalmente denegare il condono.

Quanto alla documentazione tecnica, non è quindi prescritta la presentazione del progetto. La circolare 17 giugno 1995, n° 2241/ul del Ministero dei Lavori Pubblici (pubblicata il GU 18.08.1995, n° 192) ha tuttavia precisato che la documentazione prodotta deve essere tale da consentire al Comune di rilasciare la sanatoria, ritenendo che, quanto meno per le tipologie di abuso consistenti in ampliamenti e nuove costruzioni sia opportuno presentare anche il progetto delle opere.

Anche il soggetto richiedente il condono ha in ogni caso interesse ad una rappresentazione grafica dettagliata dell'abuso, in vista di ulteriori legittime trasformazioni da eseguire in futuro, ovvero per evidenziare l'ultimazione dei lavori, nonché al fine dell'esame della compatibilità con eventuali vincoli.

Il comma 35 dell'art. 32 della L. 326/02, alla lettera b) stabilisce che qualora l'opera abusiva superi i 450 metri cubi, la domanda di condono deve essere corredata da una **perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere e da una certificazione redatta da un tecnico abilitato all'esercizio della professione attestante l'idoneità statica delle opere eseguite.**

La necessità di tale documentazione non è richiesta dalla legge regionale, e pertanto ne consegue che solo le domande presentate fino al 7 luglio 2004 devono essere corredate della documentazione di cui sopra qualora l'opera abusiva superi i 450 metri cubi.

Qualora l'opera per la quale viene presentata l'istanza di sanatoria sia stata in precedenza collaudata, tale certificazione non è necessaria se non è oggetto di richiesta motivata da parte del Comune.

L'art. 32, comma 29, della l. 326/03 prescrive che venga presentata inoltre una dichiarazione resa ai sensi dell'art. 46 del DPR 445/2000 di non avere **carichi pendenti** in relazione ai delitti di cui agli artt. 416-bis, 648-bis e 648-ter c.p. (associazione di tipo mafioso, riciclaggio). Non sono infatti suscettibili di sanatoria le opere realizzate da soggetti proprietari o aventi causa condannati con sentenza definitiva per i reati sopracitati. Le Amministrazioni dovranno effettuare gli opportuni accertamenti d'ufficio sulle dichiarazioni.

Ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge regionale per gli abusi edilizi riconducibili alle tipologie 1,2,3 dell'allegato 1 della legge statale sul condono la domanda di sanatoria è integrata, su motivata richiesta del Comune, successiva quindi alla presentazione della domanda di sanatoria, da una **documentazione grafica e descrittiva delle opere di mitigazione e/o riqualificazione ambientale relativa alle opere abusive.**

L'allegato I alla L. 326/2003 indica come determinare il quantum da pagare **al momento della presentazione della domanda di sanatoria (entro il 10 dicembre 2004).**

L'eventuale importo restante dell'oblazione e dell'anticipazione de gli oneri concessori deve essere versato entro:

- seconda rata 20 dicembre 2004 (prima era 30 settembre)
- terza rata 30 dicembre 2004 (prima era 30 novembre).

I termini per i versamenti sono così ravvicinati, al fine di permettere allo Stato di raggiungere gli obiettivi di cassa prefissati.

L'importo definitivo degli oneri concessori dovuti deve essere versato entro il 31 dicembre 2006, secondo le indicazioni fornite dall'amministrazione comunale **con apposita deliberazione.**

La domanda di definizione degli illeciti edilizi deve essere **integrata entro il 30 giugno 2005** dalla:

- 1) denuncia in catasto dell'immobile oggetto di illecito edilizio e della documentazione relativa all'attribuzione della rendita catastale e del relativo frazionamento;
- 2) denuncia ai fini ICI (D.Lgs. 30 dicembre 1992, n° 504) + circ. n°2/DPF del Dipartimento delle Finanze del 7.06.2004 per versamenti ICI;
- 3) ove dovuto, denunce ai fini dello smaltimento rifiuti solidi urbani e per l'occupazione del suolo pubblico.

L'eventuale **mancanza di alcuni allegati alla domanda**, con eccezione dell'attestazione del pagamento dell'oblazione, non rende la stessa irricevibile da parte del Comune, restando impregiudicata la possibilità di integrare gli atti mancanti sia per iniziativa dell'interessato, che su richiesta del Comune. La domanda di condono edilizio che contenga una documentazione incompleta non può essere rigettata, sussistendo l'onere dell'amministrazione di invitare l'interessato ad integrare la documentazione.

Le uniche conseguenze negative (intese come cause ostative) delle carenze documentali si esplicano sul rilascio, anche in termini di tempi, del titolo in sanatoria, nonché sulla formazione dell'eventuale silenzio -assenso.

In materia di integrazione documentale **l'art. 39, comma 4, della legge 724/94 (2° condono edilizio)** ha disposto che la mancata presentazione dei documenti **previsti per legge come obbligatori entro 3 mesi dalla espressa richiesta di integrazione notificata dal Comune comporta l'improcedibilità** della domanda e il conseguente **diniego** del condono per carenza documentale.

La questione della documentazione da presentare a corredo della domanda di condono è particolarmente delicata, in quanto si tratta di contemperare l'esigenza di identificare l'opera ai fini del rilascio del titolo in sanatoria, con quella di evitare che attraverso la reiterata richiesta di atti istruttori da parte dell'amministrazione comunale, l'istanza dell'interessato resti troppo tempo senza risposta.

D'altronde il titolo abilitativo edilizio in sanatoria è **un atto non perfettamente confrontabile con gli atti abilitativi che il Comune rilascia** in via ordinaria per consentire trasformazioni urbanistiche ed edilizie. Ed è per questi motivi che il legislatore ha indicato analiticamente gli allegati a corredo della domanda, che devono ritenersi necessari, mentre gli altri atti istruttori non possono considerarsi idonei ad interrompere il termine per l'esame della domanda.

La legge prescrive un termine perentorio entro il quale deve essere presentata la domanda di sanatoria. Nel contempo non pone all'interessato il divieto esplicito di modificare o di sostituire l'istanza presentata, purchè ciò avvenga prima del termine finale predetto e l'amministrazione competente non si sia ancora pronunciata al riguardo.

Nessun limite è esplicitamente posto dalla legge all'integrazione della domanda, anche se deve ritenersi che l'ulteriore documentazione non possa, comunque costituire una domanda radicalmente nuova: in tale ipotesi potrebbe configurarsi l'ipotesi di infedeltà dolosa.

E' possibile quindi integrare o rettificare gli elaborati e gli atti già contenuti nelle istanze di condono in presenza di due condizioni:

- gli elementi introdotti a rettifica o integrazione siano supportati da atti che ne assicurino la veridicità;
- siano esplicitate le motivazioni che hanno determinato in sede di presentazione dell'istanza, gli errori o le omissioni riscontrate.

In tema di presentazione dell'istanza di condono è opportuno sottolineare che la mancanza delle condizioni per conseguire il titolo abilitativo in sanatoria non è ostativa alla presentazione della domanda di condono, quanto al suo accoglimento. Il che comporta che le situazioni non sanabili vadano assimilate a quelle di cui all'art. 33 della l. 47/85, che non escludono la possibilità di conseguire gli effetti penali dell'oblazione, pur impedendo il conseguimento del condono.

E' importante inoltre la possibilità per l'interessato di **completare la costruzione per la quale sia in corso la domanda di condono**: la questione deriva dal fatto che per poter essere ammessi al condono è sufficiente che sia stato ultimato il rustico al 31.03.2003.

Si ritiene applicabile l'art. 35 della legge 47/85 che prevede **che decorsi 120 giorni dalla presentazione della domanda e, comunque dopo il versamento della seconda rata dell'oblazione**, il presentatore della domanda di condono può completare sotto la propria responsabilità le opere abusive non comprese tra quelle di cui all'art. 33.

L'interessato deve **notificare al Comune il proprio intendimento, allegando perizia giurata ovvero documentazione avente data certa in ordine allo stato dei lavori abusivi, e inizia i lavori non prima di 30 giorni dalla notificazione**. I lavori per il completamento di opere abusive su **immobili vincolati** possono essere eseguiti solo dopo che siano stati espressi i **pareri** delle competenti amministrazioni.

IL PROCEDIMENTO PER LA SANATORIA AVENTE AD OGGETTO IMMOBILI VINCOLATI

Per quanto concerne gli immobili vincolati, il legislatore statale è intervenuto con una radicale revisione della disciplina contenuta nella l. 47/85, **anche in riferimento al procedimento per la sanatoria e al parere sui vincoli**.

L'art. 32, comma 43 della legge sul nuovo condono edilizio stabilisce che, fatte salve le fattispecie previste dall'art. 33 (opere non suscettibili di sanatoria), il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo è **subordinato al parere favorevole (vincolante e obbligatorio e non condizionato** – il parere favorevole condizionato a eventuali modifiche delle opere abusive è illegittimo in quanto determinerebbe in pratica l'elusione del termine di ultimazione del manufatto, il cui rispetto costituisce invece il presupposto di ammissibilità alla procedura di sanatoria – Tar Toscana, 17 luglio 2000, n° 1691) **delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso**. Il parere sfavorevole preclude il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria.

Qualora tale parere **non venga formulato dalle suddette amministrazioni entro 180 giorni** dalla data del ricevimento della richiesta di parere, il richiedente può impugnare il **silenzio-rifiuto**. Il rilascio del titolo abilitativo edilizio estingue anche il reato per la violazione del vincolo. **Il parere non è richiesto** quando si tratti di violazioni riguardanti l'altezza, i distacchi, la cubatura o la superficie coperta che non eccedano il 2% delle misure prescritte.

Ai fini **dell'acquisizione del parere** di cui al 1° comma dell'art. 32 della legge n°47/85 si applica quanto previsto al art. 20, comma 6 del DPR 380/01 (nell'ipotesi in cui, ai fini della realizzazione dell'intervento, sia necessario acquisire atti di assenso, comunque denominati, di altre amministrazioni... il competente ufficio comunale convoca una **conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater della legge 241/90 e successive modificazioni**). Il **motivato dissenso** espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, ivi inclusa la soprintendenza competente alla tutela del patrimonio storico artistico o alla tutela della salute **preclude il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria**.

Con la formulazione usata nel comma 43 della legge sul nuovo condono edilizio, che sostituisce a tutti gli effetti l'art. 32 della l. 47/85, il nuovo testo **ha efficacia anche nei confronti delle pratiche vecchie non evase**.

Una precisazione in tema di vincoli ambientali-paesaggistici

Quando si parla di parere in tale contesto si deve intendere il rilascio della **certificazione con la quale si attesta l'assenza di danno ambientale e si applica la sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 167 del D.Lgs. 42/2004** (Codice dei beni culturali e del paesaggio), da parte dell'ente preposto alla tutela del vincolo, compreso il Comune al quale è stata subdelegata la competenza in materia ambientale in base alla legge regionale veneta 63/94. La sanzione amministrativa pecuniaria corrisponde al pagamento di una somma equivalente al maggior importo tra danno arrecato e profitto conseguito mediante la trasgressione. La somma è determinata previa perizia di stima e a seguito del pagamento di questa sanzione si estingue il reato penale.

Il parere cui fa riferimento l'art. 32, comma 43, della legge statale sul condono, non deve ritenersi l'atto esplicito dell'autorizzazione paesistica rilasciato ai sensi dell'art.159 del D.Lgs. 42/04.

Ai sensi dell'art. 149 del D.Lgs 42/2004 (ex. 152 D.Lgs. 490/99) **non è richiesta l'autorizzazione e quindi in caso di condono non sarà richiesto il parere, come sopra definito**, per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, nonché per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività ag ro-silvo pastorale ed il taglio colturale e la riforestazione).

Inoltre è stata esclusa la necessità dell'acquisizione del parere dell'Autorità preposta alla tutela dei beni ambientali, nel caso di **opere esclusivamente interne** ad edifici pur ricadenti in aree sottoposte al vincolo paesistico (Tar Veneto, Sez. II, 19 ottobre 1996, n° 1726).

Sulla questione dell'esecuzione delle opere e del momento di apposizione del vincolo e, dunque, **sulla rilevanza o meno di tale momento ai fini della necessità parere dell'Autorità preposta alla tutela** vi sono state numerose pronunce giurisprudenziali. Da ultimo la giurisprudenza amministrativa si è assestata nel senso che il **parere dell'Autorità preposta alla tutela è necessario in ogni caso, anche quando vi sia un intervento su area vincolata posteriormente alla realizzazione del bene.** (C.D.S., Sez. VI del 22 agosto 2003, n° 4765 e Cds, sez. V, 3 ottobre 2003, n° 5745).

Applicabilità della sanzione paesistica: anche per il nuovo condono sussiste l'obbligo di corrispondere, a conclusione del procedimento di sanatoria per gli immobili realizzati nelle aree sottoposte alla tutela ambientale, la sanzione prevista dall'art. 15 legge n° 1497/1939 (**art. 167 Tu 42/2004-** ex art. 164 TU 490/99), anche in assenza di un effettivo danno ambientale (in tal caso la sanzione sarà commisurata al profitto conseguito mediante la

commessa trasgressione – C.d.S., sez. VI, sent. 2 giugno 2000, n° 3185): rimessione in pristino a proprie spese o pagamento di una somma corrispondente al maggiore importo tra danno arrecato e profitto conseguito mediante la trasgressione. La procedura per il calcolo di tale indennità è disciplinata, con riferimento alle singole tipologie di abuso e alle zone territoriali oggetto del vincolo dal **DM 26 settembre 1997**, il cui articolo 1 esclude dalla relativa corresponsione gli interventi per i quali non è richiesta l'autorizzazione (v. art.149 TU 42/2004). Tale sanzione è **applicabile anche in caso di condono edilizio di opere abusive che ricadono in zone paesaggisticamente vincolate** e per le quali l'autorità preposta alla tutela del vincolo abbia espresso, ai sensi dell'art. 32 della l. n°47/85 parere favorevole alla condonabilità dell'abuso; infatti l'art. 2, comma 46 della legge n° 662/1996, chiarisce che **l'inapplicabilità, a seguito del condono edilizio, delle sanzioni amministrative, sancita in termini generali dall'art. 38 della l. n° 47/85, non si estende alle sanzioni in materia paesistica, di cui all'art. 15 della l. 1497/1939, trattandosi di sanzioni previste per lo stesso fatto (realizzazione del manufatto abusivo), ma da normative dettate per la tutela di interessi diversi** (Tar Basilicata, 21 marzo 2000, n° 179-C.d.S.,sez. IV, 12 novembre 2002, n° 6279)

GLI ABUSI SU AREE DI PROPRIETA' DELLO STATO O DI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI (CENNI)

Una delle novità più rilevanti, connessa alle esigenze di cassa, è la possibilità di sanare immobili realizzati su beni demaniali, con la possibilità di conseguire la proprietà sul suolo stesso.

Una forma di accessione invertita, nella quale non è più la proprietà del fabbricato ad accedere a quella del suolo, ma viceversa.

Ai sensi dell'art. 32 della l. 47/85, sostituito dall'art. 32, comma 43, della legge sul nuovo condono edilizio, per le opere eseguite da terzi su aree di proprietà dello Stato o di enti pubblici territoriali, in mancanza di un titolo che autorizzi l'utilizzo del suolo, l'ottenimento del titolo abilitativo in sanatoria **è possibile solo se viene formalizzata anche la disponibilità dell'ente proprietario a concedere, a titolo oneroso, in base alle condizioni previste dalle leggi statali o regionali vigenti, l'uso del suolo sul quale si trova la costruzione.**

Entro 180 giorni dalla richiesta, lo Stato o l'ente pubblico territoriale proprietario si esprime con un proprio **parere** in ordine alla disponibilità dell'uso del suolo, anche se gravato da usi civici. La richiesta di disponibilità dell'uso del suolo deve essere limitata alla superficie occupata dalle costruzioni oggetto della sanatoria e alle pertinenze strettamente necessarie, con un massimo di tre volte rispetto all'area coperta dal fabbricato. Salve le condizioni previste da leggi regionali, il valore è stabilito dalla filiale dell'Agenzia del Demanio competente per territorio. L'atto di disponibilità, regolato con convenzione di cessione del diritto di superficie per una durata massima di 60 anni, è stabilito dall'ente proprietario non oltre 6 mesi dal versamento dell'importo, come sopra determinato.

La cosa strana, è che, stando alla lettura combinata delle varie disposizioni (commi 15,16,17,18,19 in relazione al comma 37), il cittadino che intenda acquistare il suolo del demanio debba pagarne il prezzo di acquisto in due rate, entro il 31.12.2005, un anno prima del termine fissato per la stipula dell'atto, e quando non si è nemmeno verificati l'evento del silenzio-accoglimento sull'istanza di condono, nelle zone non vincolate. Si immagina cosa potrebbe succedere se dopo aver pagato, il Comune dovesse rigettare l'istanza per altri motivi, prima che siano decorsi i 24 mesi dal 30.6.2005, previsti dal comma 37.

SILENZIO-ASSENSO (art. 32, comma 37 L.326/03)

E' **mantenuto**, come per i precedenti condoni, l'istituto del silenzio accoglimento del titolo abilitativo a sanatoria, ancorché con **diversità di termini**.

Il silenzio assenso ha la funzione di garantire un provvedimento favorevole all'interessato entro un termine certo.

Gli elementi della fattispecie della sanatoria tacita sono: **la completezza della domanda e della documentazione ed il decorso di 24 mesi dal 30 giugno 2005 senza l'adozione di un provvedimento negativo da parte del Comune: il silenzio maturerà perciò il 30 giugno 2007.**

Il termine decorre dalla data ultima prevista per i pagamenti e non dalla data di presentazione dell'istanza, come era nella legislazione precedente.

In particolare, affinché si formi il silenzio-assenso, devono essere stati integralmente corrisposti **l'oblazione e, ove dovuto, il contributo concessorio (somma autoliquidata ed eventuale conguaglio), nonché presentate la denuncia al catasto, la denuncia ai fini ICI, quella per la tassa di smaltimento rifiuti solidi urbani e quella per l'occupazione di suolo pubblico, ove dovute.**

Il termine per la formazione del silenzio-assenso **non opera** nei casi di abusi ricadenti nella fattispecie di insanabilità assoluta e **non inizia a decorrere** finché non sia stato acquisito il **parere** nei casi di sanabilità condizionata dall'espressione di giudizi di compatibilità (es. in presenza di vincoli ambientali).

Non valgono a interrompere il termine per la formazione del silenzio-assenso eventuali **richieste dell'amministrazione** comunale a seguito dell'istruttoria (CdS, sez. V, 17 ottobre 1995; Tar Emilia Romagna, sez. II, 23 aprile 1999, n° 159; Tar Veneto, sez. II, 30 aprile 1999, n° 552).

L'eventuale provvedimento sopravvenuto di **diniego** dopo la maturazione del silenzio assenso è da considerare illegittimo, mentre quello di **accoglimento espresso**, come illustra la circolare 2241, risulta meramente ricognitivo di quello tacito. Tuttavia il Comune, nell'ambito del potere di **autotutela**, può sempre annullare il provvedimento tacito qualora ricorra l'interesse pubblico specifico ed attuale per la sua rimozione.

La giurisprudenza ha riconosciuto l'interesse a chiedere il **giudizio di accertamento** dell'avvenuto silenzio-assenso: la pronuncia è dichiarativa di un titolo che si è già conseguito, ma è stata riconosciuta l'importanza di poter documentare quel titolo attraverso un riscontro dell'autorità (Tar Puglia Bari, sez. II, 1 ottobre 2002, n° 4184).

Ad integrazione di quanto previsto dall'art. 32, comma 37 della legge statale sul condono, che detta la disciplina appena esposta sul silenzio-assenso, la legge regionale veneta ha stabilito che la mancata presentazione dei documenti previsti entro il 30 giugno 2007, termine per la maturazione del silenzio assenso in presenza dei presupposti sopra indicati, comporta il diniego del titolo abilitativo in sanatoria, con tutte le conseguenze sanzionatorie del caso.

OBLAZIONE E ONERI CONCESSORI

Oblazione

L'elemento essenziale del condono è l'oblazione e quindi se non c'è oblazione non c'è condono.

Per oblazione, così come configurabile dall'esame complessivo dell'art. 32 della legge sul nuovo condono edilizio, si intende la **causa di estinzione dell'abuso edilizio**, che trova **forma nel versamento di una determinata somma all'atto della presentazione della domanda di definizione.**

I termini per il versamento dell'oblazione, come ha già detto, **sono perentori**: non avere eseguito il versamento o averlo eseguito in ritardo sono situazioni equivalenti.

Il calcolo dell'oblazione viene effettuato prendendo a riferimento la tabella C dell'all. 1 alla l. 326/03.

Ai sensi della sopracitata tabella, l'oblazione è a misura fissa, forfetaria per i piccoli abusi (tip.4-5-6) (516 Euro per manutenzioni straordinarie, da 1700 a 3500 Euro per restauri e risanamenti conservativi. L'oblazione è calcolata a metro quadro, ed è quindi proporzionale, per ristrutturazioni e nuove costruzioni, compresi gli ampliamenti: si va da 60 Euro al metro quadro per ristrutturazioni residenziali fino a 150 Euro al metro quadro per abusi relativi ad immobili non residenziali.

La Regione Veneto è intervenuta in materia di determinazione dell'oblazione e degli oneri concessori (art.4), rendendo questo condono ancora più costoso.

La misura dell'oblazione prevista dalla legge sul condono (tabella C dell'allegato 1) è incrementata del 5% e nelle ipotesi di abusi commessi in aree assoggettate a vincoli ambientali (art. 32 l. 47/85) del 10%. L'incremento dell'oblazione è versato alla Regione che la destina per politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione di nuclei interessati e compromessi da fenomeni di abusivismo edilizio, ovvero per i rilievi aerofotogrammetrici previsti dall'art.23 della l. 47/85.

Nel caso di mutamento di destinazione d'uso senza opere, la misura dell'oblazione è calcolata con le seguenti modalità;

- a) per immobili con superficie fino a 100 mq, è quella prevista per la tipologia 6 della tabella C allegata alla legge sul condono (= 516 €forfetaria);
- b) per gli immobili con superficie superiore ai 100 mq, è quella prevista per la tipologia 6, fino a 100 mq e per la parte eccedente, in ragione dei metri quadri interessati dal mutamento di destinazione d'uso, quella prevista per la tipologia 3 della tabella C (60€/mqperresidenziale;80€/mqpernonresidenziale).

Nel caso di **mutamento di destinazione d'uso con opere** la misura dell'oblazione è quella prevista per la tipologia 3 della tabella C (= ristrutturazione edilizia).

Anche nel caso di mutamento di destinazione d'uso con o senza opere l'oblazione è incrementata del 5% o del 10% , come sopra indicato.

Per le **opere non valutabili in termini di superficie o volume**, quali scale, aperture di porte e finestre, piccole pensiline, l'oblazione deve essere pagata una sola volta, anche se nell'ambito della stessa unità immobiliare siano stati effettuati più abusi dello stesso tipo.

Quando per la quantità di opere e il loro collegamento funzionale l'intervento debba considerarsi ricadente in un'altra tipologia di abuso (es. ristrutturazione) la richiesta di sanatoria non può riguardare le singole opere ma l'intervento complessivo realizzato.

Per espressa disposizione del comma 34 dell'art 32 della nuova legge sul condono edilizio, **non si applicano le riduzioni** dell'oblazione previste dalle precedenti leggi di condono per la prima casa e per alcune tipologie di insediamenti produttivi (1994).

E' il responsabile del competente ufficio comunale che, esaminata la domanda di condono, determina **in via definitiva** l'importo dell'oblazione.

Il rilascio del titolo edilizio di sanatoria deve avvenire **contestualmente all'esibizione** da parte dell'interessato della ricevuta del versamento all'erario delle somme a conguaglio.

Ai sensi **dell'art. 35 della l. 47/85, trascorsi 36 mesi dalla presentazione della domanda**, si **prescrive l'eventuale diritto al conguaglio**, ma anche al rimborso spettanti.

Decorso il periodo di prescrizione, da qualificare quale termine breve ed eccezionale rispetto al termine breve decennale, l'amministrazione non può pretendere ulteriori somme a titolo di

conguaglio (Tar Sicilia Catania, sez. I, 4 aprile 2002, n°597; CdS, sez. V, 28 aprile 1999, n° 495).

Se nei termini previsti l'oblazione dovuta non è stata interamente corrisposta o è stata determinata in forma dolosamente inesatta, le costruzioni realizzate senza titolo abilitativo edilizio sono assoggettate alle **sanzioni** richiamate all'art. 40 della l. 47/85 e cioè alle sanzioni amministrative edilizie (demolizione, ripristino, sanzioni pecuniarie) e all'art. 48 del Tu 380/01 (divieto di fornitura di servizi pubblici) (comma 37, art. 32 l. 326/2003). Ciò che espone a forte responsabilità è la dolosa quantificazione dell'oblazione attraverso per esempio una errata qualificazione della tipologia di abuso. Deve rinvenirsi l'intento inequivocabile dell'interessato di occultare o di prospettare alcuni elementi in modo da pervenire all'obiettivo di corrispondere un'oblazione differente da quella dovuta ovvero di far rientrare nel condono abusi non sanabili. **Non può quindi essere ricollegato a tale fattispecie un errore materiale ovvero un'errata individuazione della tipologia di abuso.**

Un'errata qualificazione di un abuso, descritto in tutti i suoi elementi, comporterà invece la possibilità per il Comune di una ridefinizione della pratica con l'applicazione dell'eventuale conguaglio dell'oblazione, se dovuto e se non è trascorso il periodo di prescrizione.

E' essenziale dunque che lo stato di fatto corrisponda fedelmente a quanto denunciato, di modo che, in caso di errore in buona fede nella determinazione dell'oblazione, sia pur sempre possibile procedere ad un conguaglio delle somma da corrispondere.

Oneri concessori

La legge sul nuovo condono edilizio **impropriamente fa riferimento agli oneri concessori**: oggi, con l'entrata in vigore del Testo Unico dell'Edilizia, occorre correttamente parlare di **contributo di costruzione**, disciplinato dagli artt. 16 e sgg. del T.U. In sintesi il contributo di costruzione è composto da **due quote**: una determinata dall'incidenza degli oneri di urbanizzazione e l'altra dal costo di costruzione. A questa regola fanno eccezione gli interventi edilizi elencati nell'art. 17, comma 3, del TU edilizia, rispetto ai quali il contributo di costruzione è commisurato unicamente agli oneri di urbanizzazione, mentre non è dovuta la quota relativa al costo di costruzione.

Il versamento dell'anticipo del contributo, **non risulta più facoltativo**, come era nella L. 724/94 (2° condono), laddove era prevista la possibilità di versare al momento del rilascio del titolo con gli interessi maturati dal 31.03.1995. Il versamento con il nuovo condono è **obbligatorio**, attesa la dicitura dell'art. 32 l. 326/2003 (comma 32), ripresa dall'art.3 della l.r. veneta, laddove è stabilito l'obbligo della presentazione entro il 10.12.2004, a pena di decadenza, della domanda, con l'attestazione del pagamento dell'oblazione e dell'anticipazione degli oneri concessori.

Non possono essere diminuiti gli oneri di concessione da parte delle Regioni, come era previsto all'art. 37, 2° comma, della L. 47/85, ma invece sono incrementabili fino al 100% da parte delle Regioni stesse.

La Regione Veneto in particolare ha stabilito che gli oneri concessori sono quelli stabiliti dalle tabelle comunali che, qualora di importo inferiore a quanto previsto a titolo di anticipazione dalla tabella D allegata alla legge sul condono, possono essere incrementati dal Comune fino a tale importo.

La determinazione degli oneri relativi al permesso di costruire deve essere riferita alla data di rilascio del titolo abilitativi edilizio, che è il momento in cui sorge l'obbligazione contributiva.

In base alla giurisprudenza maggioritaria del Consiglio di Stato (sez. V, n° 4562/02) che si è espressa in tema di criteri per calcolare gli oneri concessori nell'ambito del condono edilizio le tariffe da applicare sono quelle in vigore al momento della presentazione dell'istanza di condono.

In base a tale criterio i Comuni avrebbero dovuto approvare in Consiglio comunale entro l'11 novembre p.v. gli eventuali incrementi degli oneri da applicare alle sanatorie edilizie.

Si segnala comunque anche l'esistenza di una giurisprudenza minoritaria, secondo la quale anche in caso di sanatoria di interventi edilizi abusivi la misura degli oneri andrebbe quantificata sulla base delle tariffe vigenti al momento del rilascio del titolo (Cons. St., V, 26 marzo 2003, n° 1564).

La legge regionale ha inoltre precisato che gli oneri concessori sono dovuti indipendentemente dall'epoca di realizzazione degli abusi e da eventuali esenzioni soggettive, e quindi sono dovuti in ogni caso e quindi non si potrà più discriminare tra le opere realizzate prima o dopo il 1° gennaio 1967 e prima o dopo il 28 gennaio 1977.

Non si può quindi applicare il seguente schema:

- 1) per le opere realizzate prima del 1° gennaio 1967 non si deve pagare alcun onere di urbanizzazione;
- 2) per le opere eseguite dopo il 1° settembre 1967, per determinati interventi, realizzati senza concessione edilizia, sono dovuti gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria;
- 3) per le opere eseguite senza concessione, dopo l'entrata in vigore della l. 10/77 (28 gennaio 1977), oltre agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è dovuto il contributo commisurato al costo di costruzione, fatte salve le eccezioni previste dalla stessa legge (es. costruzioni connesse all'attività di imprenditore agricolo a titolo principale; ampliamenti non superiori al 20% delle abitazioni unifamiliari).

Termini di prescrizione

Oblazione, oneri concessori, sanzioni ambientali per le aree vincolate: ognuna di queste somme ha un proprio regime in riferimento ai termini di prescrizione: l'oblazione si prescrive in tre anni dalla domanda di condono (art. 35 l.47/85), e le sanzioni ambientali si prescrivono in 5 anni, mentre gli oneri concessori si prescrivono in 10 anni.

Questi termini a loro volta sono elastici, in quanto varia il loro momento iniziale: per sanzioni ed oneri il termine decorre dal giorno della presentazione della domanda di condono (circ. Min LLPP n° 142 del 6 febbraio 1989 – Tar Brescia 237/2001 – CdS, sez. V – 4562/2002).

Chi paga è il proprietario del tempo in cui l'amministrazione chiede il pagamenti, salvo eventuale rivalsa nei confronti del venditore.

Diritti di segreteria

All'istruttoria della domanda di sanatoria si applicano **i medesimi diritti ed oneri (di segreteria) previsti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi**, come disciplinati dalle amministrazioni comunali per le ipotesi ordinarie.

Ai fini dell'istruttoria delle domande di sanatoria edilizia può essere determinato dall'amministrazione comunale un **aumento dei diritti ed oneri fino ad un massimo del 10%**.

PERMESSO DI COSTRUIRE IN SANATORIA E AGIBILITA'

Il rilascio del titolo in sanatoria, sia in forma esplicita che a seguito della formazione del silenzio-assenso, deve essere **seguito dalla certificazione di agibilità** delle costruzioni abusive **nei casi previsti dalla legge (art. 24 del T.U Edilizia)**.

L'agibilità non è una fase del procedimento di sanatoria, ma ne **costituisce l'effetto ulteriore e non necessario, per il cui verificarsi è necessaria l'iniziativa della parte interessata** in forza del principio generale per cui, quando la legge non prevede diversamente, l'obbligo giuridico dell'amministrazione di procedere sussiste quando il privato interessato abbia assolto al proprio obbligo, tecnicamente all'onere, di attivare il procedimento amministrativo.

La mancata presentazione della domanda di agibilità comporta l'applicazione della **sanzione amministrativa pecuniaria** da 77 a 464 euro.

L'abitabilità ex art. 35 l. 47/85 costituisce **istituto di diritto speciale**, che produce effetti sostanziali identici a quelli che conseguono al rilascio dell'agibilità secondo il rito ordinario.

In base al ventesimo **comma dell'art. 35 della legge 47/85**, applicabile anche al nuovo condono edilizio, " a seguito della concessione o autorizzazione in sanatoria viene altresì rilasciato il certificato di abitabilità o agibilità – è da precisare che in base al Testo Unico dell'Edilizia artt. 24 e sgg esiste ora il solo certificato di agibilità – **anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari, qualora le opere sanate non contrastino con le disposizioni vigenti in materia di sicurezza statica, attestata dal certificato di idoneità di cui alla lettera b) del terzo comma (in Veneto non richiesta in base alla nuova legge) e di prevenzione degli incendi e degli infortuni"**.

L'art. 35 della legge 47/85, applicabile anche al nuovo condono edilizio, **non contiene alcuna disposizione di carattere procedimentale**.

Il procedimento per il rilascio del certificato di agibilità relativo ad immobili condonati non può quindi essere completamente equiparato a quello ordinario: dovranno essere apportati degli **adattamenti**, come già fatto in passato. **A monte non esiste una pratica edilizia vera e propria** con tutta la documentazione necessaria per procedere poi alle verifiche di conformità. Infatti le istruttorie dei condoni edilizi sono estremamente semplificate e manca il parere dell'UIS, in quanto presuppongono la deroga rispetto ai parametri regolamentari urbanistico-edilizi ed igienico-sanitari.

Lo scopo della disposizione è essenzialmente quello di assicurare, pur in un contesto eccezionale, quale quello della sanatoria edilizia, che il bene, che ha trovato ingresso e legittimazione nell'ordinamento amministrativo attraverso il provvedimento amministrativo di sanatoria, **possa poi essere a pieno titolo utilizzato secondo la destinazione che gli è propria e soprattutto possa entrare nel circolo commerciale**.

La considerazione di trovarsi di fronte ad immobili già ultimati ha indotto il legislatore a prevedere una facoltà di **deroga alla normativa regolamentare relativa ad disposizioni igienico-sanitarie (es. altezza dei vani), salvaguardando però la rispondenza alle norme di legge o regolamentari in materia di sicurezza statica, prevenzione degli incendi e degli infortuni**. Tali elementi inderogabili sono indicati all'art. 35 della legge 47/85, ma si ha modo di ritenere che tale inderogabilità valga anche per la normativa sopravvenuta in materia di sicurezza degli impianti ed inquinamento da scarichi civili.

Le norme regolamentari cui fa riferimento l'art. 35 della l.47/85 sono in primo luogo quelle del regolamento edilizio, ma la disposizione va intesa in senso estensivo così da **ricomprendere tutte le fonti normative secondarie, generali e speciali, diverse dalle norme di legge, che contengono prescrizioni circa i requisiti igienico-sanitari delle**

costruzioni (es. saranno derogabili le disposizioni di cui all'art. 43 della legge 5 agosto 1978, n° 457, che definisce le caratteristiche tecniche e i requisiti igienico-sanitari degli edifici realizzati nell'ambito dei piani di edilizia residenziale pubblica che hanno natura regolamentare e prevalgono sui regolamenti edilizi vigenti).

Il limite della deroga alle norme regolamentari è correlato a quei casi in cui gli scostamenti rilevati nelle opere siano "accettabili", e cioè tali da non comportare uno stravolgimento pesante delle linee di criterio urbanistico a livello locale per la realizzazione dell'intervento edilizio, desumibili dalla norme tecniche di attuazione , dal regolamento edilizio, dai piani attuativi.

In tema di agibilità dei locali oggetto di sanatoria è da segnalare una **recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n° 2140 del 15.04.2004**, che, ribadendo un consolidato orientamento del Consiglio di Stato, fa il punto sulla questione, con principi validi anche per il condono attuale. **E' stato risolto il dubbio sulla portata dell'art. 35 della legge n° 47/85: non vi è assoluto automatismo. In concreto le uniche norme derogabili per immobili sanati sono quelle fissate dai regolamenti comunali; non sono derogabili le condizioni di salubrità richieste da fonti normative di livello primario, in quanto la disciplina del condono edilizio, per il suo carattere di eccezionalità e derogatorio, non è suscettibile di interpretazioni estensive e, soprattutto tali da incidere sul fondamentale principio della tutela della salute, con evidenti riflessi sul piano della legittimità costituzionale (nello stesso senso C.dS, sez. V, 13 aprile 1999, n° 414).**

Già all'indomani della legge 47 le amministrazioni locali si resero conto dell'eccessiva elasticità della norma: vi sono state controversie non solo tra pubblica amministrazione e privati, ma anche tra privati, tendenti ad escludere un'agibilità automatica grazie al solo condono edilizio.

Osserva il Consiglio di Stato che per gli immobili oggetto di concessione edilizia in sanatoria, **il rilascio della licenza di abitabilità non è un atto dovuto, se mancano i requisiti igienico-sanitari.** Quindi non sono solo le norme sulla statica, prevenzione incendi o infortuni a poter ostacolare l'agibilità di manufatti condonati, ma **anche le norme sulla tutela delle acque dall'inquinamento e sul consumo energetico, nonché in genere le norme sull'idoneità delle infrastrutture.**

Nella motivazione della sentenza si chiama a conforto del principio espresso anche la sentenza della Corte Costituzionale 18 luglio 1996, n° 256, con la quale è stato precisato che la deroga introdotta dall'art. 35, comma 20 della l. 47/85 " non riguarda i requisiti richiesti da disposizioni legislative e deve pertanto escludersi una automaticità assoluta nel rilascio del certificato di abitabilità a seguito di concessione in sanatoria, dovendo invece il Comune verificare che al momento del rilascio del certificato di abitabilità siano osservate non solo le disposizioni di cui all'art. 221 TU delle Leggi sanitarie, ma altresì quelle previste da altre disposizioni di legge in materia di abitabilità e servizi essenziali relativi e rispettiva normativa tecnica...Permangono infatti in capo ai Comuni tutti gli obblighi inerenti alla verifica igienico sanitaria per l'abitabilità degli edifici, con l'unica possibile deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari".

E' infine opportuno evidenziare che il condono edilizio si configura come **presupposto per ulteriori interventi edilizi sull'immobile sanato.**

La giurisprudenza (Tar Veneto, II, 12 luglio 1991, n°651; id. 23 settembre 1991 n° 743) ha chiarito che legittimamente viene imposta la definizione della pratica di condono, in quanto necessario presupposto, prima di autorizzare opere di restauro o di ristrutturazione riguardanti un immobile abusivo soggetto a sanatoria.