

PON GAS FSE 2007÷2013, Obiettivo Convergenza, Asse E - "Capacità istituzionale"
Progetto: "Semplifica Italia. Cantieri regionali per la semplificazione"

Seminario

***Le nuove procedure del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale e
l'Agenda per la semplificazione***

Sanatorie in aree vincolate

a cura di Giuseppe Musicco

**Bari, 26 maggio 2015
Regione Puglia, Via Gentile n. 52**

SANATORIE IN AREE VINCOLATE

RIFERIMENTI NORMATIVI

- **Artt. 32 e 33 della L. n. 47/1985:**
- (art. 32) Vincoli di inedificabilità relativa
- (art. 33) Vincoli di inedificabilità assoluta

SANATORIE IN AREE VINCOLATE - PROCEDIMENTO

Secondo giurisprudenza amministrativa ormai costante il parere ex art. 32 della L. n. 47/1985 ha natura e funzioni identiche all'autorizzazione paesaggistica ex art. 7 L. 1497/1939 (oggi art. 146 D. Lgs. 42/2004)

Tale assimilazione può ritenersi estesa agli aspetti procedurali

Occorre tuttavia coordinare la disciplina del parere reso dalla Soprintendenza ex art. 32 con quanto prescritto dall'art. 146 del Codice, che tra l'altro a seguito delle modifiche introdotte con la L. 164/2014 prevede che «Decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione».

INDENNITA' PECUNIARIA PER SANATORIE IN AREE VINCOLATE

L'applicazione dell'indennità pecuniaria costituisce un procedimento connesso a quello di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria

RIFERIMENTI NORMATIVI

- **Introdotta con l'art. 15 della L. n. 1497/1939:**
- (comma 1) *Indipendentemente dalle sanzioni comminate dal codice penale, chi non ottempera agli obblighi e agli ordini di cui alla presente legge è tenuto, secondo che il ministero dell'educazione nazionale ritenga più opportuno, nell'interesse della protezione delle bellezze naturali e panoramiche, alla demolizione a proprie spese delle opere abusivamente eseguite o al pagamento d'una indennità equivalente alla maggiore somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la sommessa trasgressione.*

- Successivamente trasfusa nell'art. 164 del D. Lgs. n. 490/1999:
- 1. In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti da questo Titolo, il trasgressore è tenuto, secondo che la regione ritenga più opportuno, nell'interesse della protezione dei beni indicati nell'art. 138, alla rimessione in pristino a proprie spese o al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. La somma è determinata previa perizia di stima.*
 - 2. Con l'ordine di rimessione in pristino è assegnato al trasgressore un termine per provvedere.*
 - 3. In caso di inottemperanza, la regione provvede d'ufficio per mezzo del prefetto e rende esecutoria la nota delle spese.*
 - 4. Le somme riscosse a norma del comma 1 sono utilizzate per finalità di salvaguardia, interventi di recupero dei valori ambientali e di riqualificazione delle aree degradate.*

♦ INFINE, CONFERMATO CON L'ART. 167 DEL D.LGS. N. 42/2004:

1. In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese, fatto salvo quanto previsto al comma 4.
2. Con l'ordine di rimessione in pristino è assegnato al trasgressore un termine per provvedere.
3. In caso di inottemperanza, l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica provvede d'ufficio per mezzo del prefetto e rende esecutoria la nota delle spese. Laddove l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica non provveda d'ufficio, il direttore regionale competente, su richiesta della medesima autorità amministrativa ovvero, decorsi centottanta giorni dall'accertamento dell'illecito, previa diffida alla suddetta autorità competente a provvedervi nei successivi trenta giorni, procede alla demolizione avvalendosi dell'apposito servizio tecnico-operativo del Ministero, ovvero delle modalità previste dall' [articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380](#) , a seguito di apposita convenzione che può essere stipulata d'intesa tra il Ministero e il Ministero della difesa (2).
4. L'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi:
 - a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;
 - b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
 - c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell' [articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380](#) .



Unione europea
Fondo sociale europeo



Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali
Direzione Generale per le Politiche Attive,
i Servizi per il Lavoro e la Formazione



Percorso di
accompagnamento
e formazione
organizzato da :



5. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 4 presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1. La domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica presentata ai sensi dell' articolo 181 , comma 1-quater, si intende presentata anche ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma.

6. Le somme riscosse per effetto dell'applicazione del comma 5, nonché per effetto dell' [articolo 1, comma 37, lettera b\), n. 1\), della legge 15 dicembre 2004, n. 308](#) , sono utilizzate, oltre che per l'esecuzione delle rimissioni in pristino di cui al comma 1, anche per finalità di salvaguardia nonché per interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimissioni in pristino. Per le medesime finalità possono essere utilizzate anche le somme derivanti dal recupero delle spese sostenute dall'amministrazione per l'esecuzione della rimessione in pristino in danno dei soggetti obbligati, ovvero altre somme a ciò destinate dalle amministrazioni competenti.

(1) Articolo modificato dall' [articolo 1, comma 36, lettera a\), della Legge 15 dicembre 2004, n. 308](#) e successivamente sostituito dall'[articolo 27, comma 1, del D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157](#).

(2) Comma modificato dall'[articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63](#).



La sanzione pecuniaria è riportata anche nell'art. 181, che disciplina le sanzioni penali:
Comma 1-quater. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 1-ter presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni.
Comma 1-quinquies. La rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici da parte del trasgressore, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa, e comunque prima che intervenga la condanna, estingue il reato di cui al comma 1.





Percorso di accompagnamento e formazione organizzato da:



DISCIPLINA DEGLI INTERVENTI DI TRASFORMAZIONE NEL PPTR

Art. 38 NTA

Con riferimento ai beni paesaggistici (immobili e aree di notevole interesse pubblico, nonché aree tutelate per legge), ogni intervento di trasformazione è subordinato ad autorizzazione paesaggistica di cui agli artt. 146 e 159 del Codice.

Con riferimento agli ulteriori contesti (art. 143, comma 1, lett. e del Codice), ogni piano, progetto o intervento è subordinato all'accertamento di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 91 NTA

L'accertamento di compatibilità paesaggistica è un titolo autorizzatorio distinto dall'autorizzazione paesaggistica ex art. 146 ed è rilasciabile anche, in taluni casi, ex post, con un meccanismo in parte analogo a quello dell'art. 36 T.U. Edilizia – c.d. doppia conformità (art. 91, comma 5, NTA)

All'accertamento di compatibilità paesaggistica in sanatoria non sembra applicabile la sanzione pecuniaria di cui all'art. 167 del Codice

NORMATIVA APPLICABILE AI FINI DEL CALCOLO DELLA SANZIONE

d.m. 26 settembre 1997 "Determinazione dei parametri e delle modalità per la qualificazione della indennità risarcitoria per le opere abusive realizzate nelle aree sottoposte a vincolo"

NORMATIVA REGIONE PUGLIA

L.R. n. 8/1995, art. 4:

1. Le restanti funzioni amministrative in materia di beni ambientali di cui alla delega prevista dall' art. 82 del DPR 24 luglio 1977, n. 616, sono esercitate dagli organi regionali previa istruttoria dei competenti uffici operanti nell' ambito dell' Assessorato all' Urbanistica e assetto del territorio.
2. L' indennità di cui all' art. 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 e' determinata dalla Giunta regionale sulla base della maggiore somma tra il danno arrecato, valutato dai competenti uffici operanti nell' ambito dell' Assessorato all' urbanistica e assetto del territorio, e il profitto conseguito stimato dagli uffici regionali del Genio civile o dall' Ispettorato regionale delle foreste.*

PROCEDIMENTI DI SANATORIA EDILIZIA CONNESSI CON LA SANATORIA PAESAGGISTICA

Condomo ex L. n. 47/1985 (I condono);
Condomo ex L. n. 724/1994 (II condono);
Condomo ex L. n. 326/2003 (III condono);
Art. 1, comma 39, L. n. 308/2004 (c.d. condono paesaggistico);
Art. 36 – 37 D.P.R. n. 380/2001 (accertamento di conformità)

PROCEDIMENTO EX ART 36 D.P.R. 380/2001 E LIMITI AL RILASCIO DELLA SANATORIA PAESAGGISTICA EX ART. 146 E 167 CODICE URBANI

Esclusione interventi che abbiano portato all'aumento di volumi e superfici utili:

Casi problematici (volumi tecnici e relativa nozione – interventi non edilizi in senso stretto quali impianti energie rinnovabili, cave)

QUESTIONE DELL'APPLICABILITA' DELL'ART. 34, COMMA 2, D.P.R. 380/2001

Tale disposizione prevede, in caso di interventi e opere realizzati in PARZIALE difformità che non possano essere demoliti senza pregiudizio per la parte conforme al titolo, l'applicazione di una sanzione sostitutiva della demolizione.

Tuttavia, per gli interventi eseguiti su immobili sottoposti a tutela, osta all'applicazione dell'art. 34 comma 2 la disposizione di cui all'art. 32, comma:

Gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico ed ambientale, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli [articoli 31](#) e [44](#). Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali.

CARATTERI GENERALI (1)

L'indennità costituisce una vera e propria sanzione amministrativa e non una forma di risarcimento del danno, pertanto prescinde dalla sussistenza di un effettivo danno al paesaggio (giurisprudenza costante; tra le altre, Cons. Stato n. 4087/2013, Cons. Stato n. 1464/2009);

E' alternativa alle misure ripristinatorie, e pertanto coesiste con una sanatoria e non con provvedimenti che dispongono la demolizione dell'opera

Rientra nella potestà amministrativa a tutela indiretta di interessi pubblici, con la conseguenza che la controversia rivolta a contestare la validità e l'efficacia del provvedimento applicativo di detta sanzione rientra nella cognizione del giudice amministrativo, poiché afferente a posizioni di interesse legittimo (Cons. Stato n. 97/2011).

CARATTERI GENERALI (2)

Ha natura di provvedimento vincolato, poiché in presenza di un accertamento postumo di compatibilità paesaggistica deve essere emanata e non richiede valutazioni discrezionali da parte dell'Amministrazione, eccettuata la stima del danno/aumento di valore

Risulta quindi viziata da violazione di legge la autorizzazione rilasciata in sanatoria che non abbia comparato, rispetto alla situazione antecedente all'abuso, quella venutasi a verificare, e si è limitata a disporre la sanatoria sotto il profilo paesaggistico, senza contestualmente disporre, o rinviare se il provvedimento non è di competenza del medesimo organo che dispone la sanatoria paesaggistica, la prescritta sanzione pecuniaria.

Non è pertanto prescritto il previo avviso di avvio del procedimento, essendo palese che il suo contenuto dispositivo non può essere diverso da quello in concreto adottato, e che il privato non potrebbe apportare alcuna utilità all'azione amministrativa (Cons. Stato n. 3414/2014)

L'amministrazione non ha, sempre per la natura vincolata nell'an del provvedimento, alcun obbligo motivazionale in ordine all'irrogazione dell'indennità pecuniaria

L'onere motivazionale riferito al quantum può essere assolto con rinvio alla perizia di stima effettuata dall'organo/ufficio a ciò preposto

TRASMISSIBILITA' DELLA SANZIONE

In generale, le sanzioni amministrative sono personali e non trasmissibili in via ereditaria (art. 7 L. 689/1981). La sanzione in oggetto, tuttavia, ha delle peculiarità che comportano deroga a tale principio:

- tale sanzione, infatti, ha carattere restitutorio e non meramente afflittivo, come si desume dall'alternatività della sanzione pecuniaria rispetto a quella ripristinatoria (demolizione);
- il comma sesto dell'art. 167 stabilisce che le somme riscosse "sono utilizzate per finalità di salvaguardia, interventi di recupero dei valori ambientali e di riqualificazione delle aree degradate".

Al contrario, i criteri in tema di responsabilità personale valgono quando la misura sanzionatoria abbia un diverso carattere punitivo e pertanto non assolva ad una funzione meramente riparatoria. (Tar Catania, n. 2460/2013)

La sanzione pecuniaria comminata in relazione ad abusi edilizi non ha natura personale, ma reale ed ha funzione ripristinatoria dell'ordine urbanistico violato. Ne consegue che tenuto al pagamento della stessa è l'attuale proprietario del bene, ancorchè avente causa dall'originario autore dell'abuso. Va da sé che nei rapporti civilistici tra le parti la circostanza assume invece rilievo determinante ai fini di valutare chi dovrà sopportare il carico finale di tale sanzione (Tar Napoli n. 7393/2006)

PROBLEMA DELLA PRESCRIZIONE

La giurisprudenza maggioritaria si esprime nel senso che:

- L'indennità ha natura di sanzione amministrativa, e pertanto si applica la prescrizione quinquennale (art. 28 L. 681/1989)
- Dato il carattere permanente dell'illecito, detta prescrizione inizia a decorrere dal momento della cessazione dell'illecito stesso, che si individua nel rilascio del titolo edilizio in sanatoria

Vi è però un filone giurisprudenziale che, in contrasto con quanto sopra, ritiene non soggetta a prescrizione la sanzione. Tale filone sta riemergendo in alcune recenti pronunce del Consiglio di Stato (n. 3414/2014, n. 1650/2014, n. 5615/2013)

PROCEDIMENTO (1)

Come accennato, il procedimento sanzionatorio è connesso con quello di sanatoria edilizia e paesaggistica, tuttavia i due procedimenti restano autonomi (principio di autonomia della violazione paesaggistica rispetto all'illecito edilizio)

Da ciò deriva che l'erronea richiesta di pagamento della sanzione pecuniaria, cui sia seguita la corresponsione a tale titolo della somma richiesta, non può inficiare la validità dell'ordine di demolizione successivamente emesso in relazione a quelle stesse opere abusive per la realizzazione delle quali era stata pretesa la suddetta sanzione pecuniaria (Tar Firenze n. 1623/2012)

Per ovvie ragioni di economia procedimentale, comunque, non ha alcuna utilità sottoporre a valutazione paesaggistica un abuso che non sia sanabile sotto il profilo urbanistico (tra le altre, Tar Milano n. 84/2013)

PROCEDIMENTO (2)

Alcune Regioni hanno espressamente disciplinato il rapporto tra titolo edilizio in sanatoria e sanzione paesaggistica; v. art. 140 L.R. Toscana n. 1/2005:

Il rilascio del permesso di costruire o dell'attestazione di conformità in sanatoria ai sensi del presente articolo, per opere eseguite su immobili o aree soggetti a tutela ai sensi della parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio, è consentito esclusivamente a seguito della irrogazione delle sanzioni pecuniarie previste dall'articolo 167 del Codice medesimo.

PROCEDIMENTO (3)

LEGGE 308/2004

L'applicazione della sanzione ai sensi dell'art. 1, commi 37-39 della L. n. 308/2004 si differenzia dalle altre ipotesi in quanto:

La presentazione di una domanda di accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi della l. n. 308 del 2004 permette di conseguire solo una sanatoria ai fini penali, con estinzione del reato ambientale scaturente dalla fattispecie di abusiva edificazione, ferma restando, tuttavia, l'applicabilità delle sanzioni amministrative;

Per la quantificazione la norma prevede la maggiorazione da un terzo alla metà rispetto alla misura di cui all'art. 167;

Prevede inoltre una sanzione aggiuntiva, da tremila a cinquantamila euro, riscossa dal Ministero dell'Economia destinata alla riassegnazione al Ministero per i beni e le attività culturali

PROCEDIMENTO (4)

Lo schema di procedimento è uniforme sia che si tratti di condono, sia di sanatoria ex art. 36 o 37 DPR 380/01, e si può così riassumere:

L'amministrazione competente ad accertare la compatibilità paesaggistica (Comune delegato o Regione), concluso l'accertamento di compatibilità paesaggistica trasmette alla Regione Servizio Urbanistica - Ufficio Osservatorio Abusivismo e Contenzioso gli atti ai fini dell'emanazione della sanzione:

Estremi del richiedente;

Elaborati progettuali e relazione tecnica e paesaggistica del proponente;

Provvedimento di compatibilità paesaggistica con parere della Commissione di Paesaggio

L'Ufficio regionale, valutata la completezza della documentazione e la procedibilità della pratica, trasmette la documentazione alla Struttura Tecnica Provinciale competente per territorio per la redazione della perizia di stima. E' in fase di studio l'informatizzazione del procedimento tramite inserimento delle autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria nel SIT, complete di documentazione tecnica, in sostituzione dell'invio cartaceo.

PROCEDIMENTO (5)

L'entità della sanzione è determinata applicando il D.M. 26 settembre 1997

Come si è detto, l'importo è pari alla maggior somma tra il danno causato al paesaggio e il profitto conseguito con l'abuso.

In ordine al danno al paesaggio, la norma prescrive in termini generici *“valutazione del danno causato dall'intervento abusivo in rapporto alle caratteristiche del territorio vincolato ed alla normativa di tutela vigente sull'area interessata” (art. 2)*

In ordine al profitto, *In via generale è qualificato quale profitto la differenza tra il valore dell'opera realizzata ed i costi sostenuti per la esecuzione della stessa, alla data di effettuazione delle perizia.*

Il profitto è pari, in via ordinaria al tre per cento del valore d'estimo dell'unità immobiliare come determinato ai sensi dell'[art. 2 della legge 24 marzo 1993, n. 75](#), del [decreto legislativo 28 dicembre 1993, n. 568](#), e della [legge 23 dicembre 1996, n. 662](#).

In ogni caso, L'applicazione dell'indennità risarcitoria è obbligatoria anche se dalla predetta valutazione emerga che il parametro danno sia pari a zero, nella misura non inferiore a quella minima indicata nello schema sopradisposto (lire 500.000,) o comunque prestabilita da specifica norma (che nel caso della Regione Puglia non esiste). Il minimo inderogabile, pertanto, è pari a € 258,23

PROCEDIMENTO (5)

Sulla base della perizia di stima, l'ufficio emana la determinazione di irrogazione della sanzione pecuniaria, la trasmette al Comune di residenza del destinatario per la notifica a mezzo messo comunale;

In caso di mancato pagamento, la pratica è rimessa al Servizio Contenzioso Amministrativo per la riscossione coattiva

I proventi delle sanzioni sono incamerati su capitolo di entrata collegato a capitoli di spesa destinati al fondo regionale di rotazione per la demolizione di opere abusive, nonché alla istituzione del catasto degli strumenti urbanistici

INDENNITA' PECUNIARIA PER SANATORIE IN AREE VINCOLATE

L'applicazione dell'indennità pecuniaria costituisce un procedimento connesso a quello di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria

RIFERIMENTI NORMATIVI

- **Introdotta con l'art. 15 della L. n. 1497/1939:**
- (comma 1) *Indipendentemente dalle sanzioni comminate dal codice penale, chi non ottempera agli obblighi e agli ordini di cui alla presente legge è tenuto, secondo che il ministero dell'educazione nazionale ritenga più opportuno, nell'interesse della protezione delle bellezze naturali e panoramiche, alla demolizione a proprie spese delle opere abusivamente eseguite o al pagamento d'una indennità equivalente alla maggiore somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la sommessa trasgressione.*

INDENNITA' PECUNIARIA PER SANATORIE IN AREE VINCOLATE

L'applicazione dell'indennità pecuniaria costituisce un procedimento connesso a quello di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria

RIFERIMENTI NORMATIVI

- **Introdotta con l'art. 15 della L. n. 1497/1939:**
- (comma 1) *Indipendentemente dalle sanzioni comminate dal codice penale, chi non ottempera agli obblighi e agli ordini di cui alla presente legge è tenuto, secondo che il ministero dell'educazione nazionale ritenga più opportuno, nell'interesse della protezione delle bellezze naturali e panoramiche, alla demolizione a proprie spese delle opere abusivamente eseguite o al pagamento d'una indennità equivalente alla maggiore somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la sommessa trasgressione.*

INDENNITA' PECUNIARIA PER SANATORIE IN AREE VINCOLATE

L'applicazione dell'indennità pecuniaria costituisce un procedimento connesso a quello di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria

RIFERIMENTI NORMATIVI

- **Introdotta con l'art. 15 della L. n. 1497/1939:**
- (comma 1) *Indipendentemente dalle sanzioni comminate dal codice penale, chi non ottempera agli obblighi e agli ordini di cui alla presente legge è tenuto, secondo che il ministero dell'educazione nazionale ritenga più opportuno, nell'interesse della protezione delle bellezze naturali e panoramiche, alla demolizione a proprie spese delle opere abusivamente eseguite o al pagamento d'una indennità equivalente alla maggiore somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la sommessa trasgressione.*