

DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 – Legislativo, Contenzioso – Conferenza di Servizi

20 MAG. 2010

Prot. n. 100099

Al Comune di NEPI
Alla c.a. del responsabile del procedimento
dello sportello unico per l'edilizia
(arch. Vincenzo Girolami)
Piazza del Comune, 20
Cap.01036 – NEPI (VT)

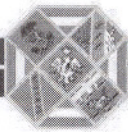
Oggetto: parere in merito alla natura giuridica e agli effetti dell'accertamento c.d.
"straordinario" di compatibilità paesaggistica - art. 1, commi 37, 38, 39., L. 308/04

Il Comune di Nepi ha chiesto il parere di questa direzione regionale per sapere se l'accertamento c.d. "straordinario" di compatibilità paesaggistica, previsto dall'art. 1, commi 37, 38 e 39, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, ha natura di autorizzazione paesaggistica in sanatoria. In tal caso, chiede se una volta ottenuto il provvedimento che accerta la compatibilità dell'opera con il contesto paesaggistico l'interessato può richiedere il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, senza il quale il manufatto sarebbe comunque da demolire per violazione della normativa urbanistico-edilizia.

Il comma 37 dispone che: *" Per i lavori compiuti su beni paesaggistici entro e non oltre il 30 settembre 2004 senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa, l'accertamento di compatibilità paesaggistica dei lavori effettivamente eseguiti, anche rispetto all'autorizzazione eventualmente rilasciata, comporta l'estinzione del reato di cui all'articolo 181 del decreto legislativo n. 42 del 2004, e di ogni altro reato in materia paesaggistica alle seguenti condizioni: ... (omissis).*

In merito, si ritiene quanto segue.

L'accertamento di compatibilità paesaggistica consta di due istituti ben distinti: accertamento cosiddetto "ordinario" (art. 1, comma 36, L. 308/04), in quanto introduce modifiche di carattere permanente al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di autorizzazione paesaggistica, e accertamento "straordinario" (art. 1, commi 37, 38 e 39 L. 308/04), destinato ad esaurire i suoi effetti con la definizione degli illeciti commessi prima del 30 settembre 2004. La loro introduzione nell'ordinamento ha creato gravi problemi di coordinamento con la normativa paesaggistica e urbanistica, dovuti principalmente alla



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 – Legislativo, Contenzioso – Conferenza di Servizi

mancanza di norme di raccordo e di indicazioni adeguate da parte dei competenti Organi ministeriali (nonostante il fatto che molti enti pubblici, fra i quali questa direzione regionale, avessero chiesto chiarimenti fin dall'entrata in vigore della riforma).

Tuttavia per l'accertamento "ordinario" le perplessità sono state superate, nel senso che il Ministero ha chiarito che esso è equiparato all'autorizzazione paesaggistica in sanatoria (o "postuma"). Tale conclusione si fonda su riscontri normativi oggettivi: infatti è possibile chiedere i due provvedimenti per gli stessi lavori e tipologie di opere, ai sensi dell'articolo 167, commi 4 e 5, del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (come sostituito dall'art. 27 del D.Lgs. 157/06) per quanto riguarda le condizioni per l'accertamento di compatibilità paesaggistica, e dell'articolo 181, comma 1-ter, dello stesso D.Lgs. 42/04 (come modificato dall'art. 28 del D.Lgs. 157/06) per quelle relative all'autorizzazione paesaggistica in sanatoria.

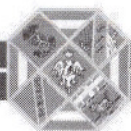
Al contrario, per l'accertamento "straordinario" persistono consistenti dubbi.

I pochi elementi di riferimento disponibili si fondano essenzialmente sul parere del Consiglio di Stato, sezione seconda, 15 giugno 2005, n. 1956, e su successive note del Ministero per i beni e le attività culturali che nella sostanza si limitano a ribadire i contenuti. Inoltre, le ripetute revisioni del codice Urbani hanno ulteriormente aggravato il compito dell'interprete. Infine, non sono state riscontrate pronunce significative da parte della giurisprudenza amministrativa, a conferma delle persistenti difficoltà applicative del procedimento ad oltre cinque anni dalla sua introduzione.

Allo stato attuale, suscettibile di ulteriori sviluppi, la situazione è la seguente.

L'accertamento "straordinario" di compatibilità paesaggistica è istituito diverso dall'autorizzazione paesaggistica in sanatoria (o "postuma"). Esso è un istituto giuridico nuovo, con autonomi presupposti e procedura.

Per quanto riguarda il rapporto con la disciplina urbanistica, e particolarmente con il condono edilizio, si evidenzia che **l'accertamento "straordinario" di compatibilità paesaggistica non è un condono edilizio**; il Consiglio di Stato ha infatti precisato che i due istituti devono applicarsi distintamente facendo riferimento ai rispettivi presupposti. Pertanto, anche l'accertata compatibilità paesaggistica dell'opera non esclude l'eventuale applicazione della sanzione della demolizione prevista dalle norme urbanistiche.



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

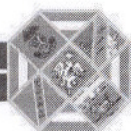
Area D2 2B 9 – Legislativo, Contenzioso – Conferenza di Servizi

Quanto agli effetti dell'accertamento, il Consiglio di Stato e l'Ufficio legislativo del Ministero hanno chiarito che esso ha efficacia non solo penale (come risulta dalla lettera della legge) ma anche amministrativa. Più precisamente, la situazione è la seguente.

Sotto il profilo penale la giurisprudenza ha confermato, così come prevede la norma, che **l'accertamento "straordinario" di compatibilità paesaggistica " ... estingue esclusivamente il reato di cui al D.Lgs. 42/04, art. 181 e gli altri reati paesaggistici, ma non si estende al reato edilizio attesa la mancanza di norme di coordinamento ..."**, diversamente da quanto prevede la legge 326/03 per il condono edilizio (Cass. Pen., sez. III, 24 marzo 2009, n. 24647; .cfr. anche sez. III, 7 dicembre 2007, n. 234327).

Per quanto riguarda l'aspetto amministrativo, **l'accertamento "straordinario" di compatibilità paesaggistica esclude l'applicabilità dell'art. 167, comma 1, del D.Lgs. 42/04, che prevede la demolizione del manufatto, ma restano applicabili le sanzioni urbanistico-edilizie che prevedono la demolizione.** Tale conclusione non è del tutto esauriente sia perché le argomentazioni del Consiglio di Stato in merito agli effetti di natura amministrativa dell'istituto appaiono in parte non più attuali dopo la modifica dell'art. 167, comma 1, apportata con il D.Lgs. 157/2006 (il C.d.S. fondava il proprio convincimento sulla precedente versione della norma che manteneva la scelta della sanzione, già prevista nella legislazione previgente, fra la rimessione in pristino e il pagamento di una somma pecuniaria equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito dal trasgressore) sia perché resta incerta la sorte del manufatto, visto che l'accertamento straordinario non ha l'effetto del condono edilizio.

In ogni caso, si ritiene opportuno ribadire sinteticamente la situazione: **l'accertamento "straordinario" di compatibilità paesaggistica estingue il reato di cui all'art. 181 del D.Lgs., 42/04 e gli altri reati paesaggistici, ma non i reati urbanistici. Inoltre, esso impedisce la demolizione dell'opera abusiva prevista dalla normativa paesaggistica (art. 167 del D.Lgs. 42/04) ma non ferma la demolizione sanzionata dalla normativa urbanistica. Sotto l'aspetto urbanistico, infatti, l'opera rimane abusiva e resta perciò priva di legittimità in quanto l'accertamento "straordinario" di compatibilità non ha né natura né efficacia di condono edilizio.**



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 – Legislativo, Contenzioso – Conferenza di Servizi

Appaiono quindi chiari i limiti del mancato coordinamento fra le disposizioni di cui ai commi 37ss. del D.Lgs. 42/04 e la disciplina urbanistico-edilizia.

Inoltre, la norma è talmente scarna da necessitare di disposizioni di attuazione, senza le quali l'istituto non è concretamente applicabile.

Proprio allo scopo di cercare una soluzione a tale problema e di consentire di avviare i procedimenti nel territorio regionale questa direzione ha richiesto alle competenti Soprintendenze del Lazio l'istituzione di un Tavolo tecnico di lavoro. Il Tavolo si è costituito ed ha terminato i suoi lavori con la predisposizione di un protocollo di intesa tra il Ministero e la Regione Lazio, che attualmente è all'esame dei competenti Organi ministeriali.

Tra le condizioni di ammissibilità delle domande il protocollo d'intesa include *“la conformità urbanistica dell'intervento, ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 380/01, come recepito dall'art. 22 della L.R. 15/08 (art. 4)”*. In tal modo, **l'operatività dell'accertamento “straordinario” è stata circoscritta a quelle opere che sono conformi alla normativa urbanistica, così che una volta ottenuto il favorevole accertamento di conformità paesaggistica l'interessato possa richiedere al Comune il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.**

In tal modo si è rispettato il principio di economia procedurale, evitando l'avvio di procedimenti di conformità paesaggistica nei casi in cui il manufatto deve essere comunque demolito per contrasto con la disciplina urbanistica. Peraltro, per raggiungere tale obiettivo è stato inevitabile introdurre una limitazione al campo di operatività dell'istituto non prevista dalla legge n. 308/04.

D'altra parte, si ribadisce che senza la conformità urbanistica dell'opera l'interessato, a seguito del positivo accertamento di compatibilità paesaggistica, si troverebbe a dover pagare le relevantissime sanzioni pecuniarie previste dalla norma ma a dover comunque demolire l'immobile per contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia.

Il protocollo d'intesa prevede che la conformità urbanistica sia asseverata dal tecnico progettista, o dal direttore dei lavori, al momento della presentazione della domanda, restando comunque impregiudicata la successiva verificata da parte del Comune. Dopo l'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'opera se il Comune, su richiesta dell'interessato, riscontra che l'intervento è conforme alle norme urbanistiche rilascerà il titolo edilizio in sanatoria; in caso contrario dovrà applicare le sanzioni



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 – Legislativo, Contenzioso – Conferenza di Servizi

urbanistiche previste dalla L.R. 11 agosto 2008, n. 15, a nulla rilevando che l'opera è risultata compatibile con il contesto paesaggistico.

Sotto un diverso aspetto, si evidenzia che nel rispetto della scelta operata dal legislatore di tenere distinti l'accertamento "straordinario" di compatibilità paesaggistica dal condono edilizio e al fine di evitare possibili incertezze dovute alla duplicazione dei procedimenti, il protocollo d'intesa prevede tra le condizioni di ammissibilità per l'accertamento di compatibilità l'assenza di un procedimento di condono edilizio pendente per le stesse opere per le quali si chiede l'accertamento.

Infine, si evidenzia che fino a quando il protocollo non sarà sottoscritto i procedimenti non possono avere inizio.

In ultimo, si ricorda che la Regione Lazio non ha delegato le funzioni amministrative concernenti l'accertamento di compatibilità paesaggistica agli enti locali e, pertanto, la competenza ad istruire le domande è esclusivamente della Regione. Pertanto, **qualora presso i Comuni giacesse domande di accertamento "straordinario" di compatibilità paesaggistica presentate entro il 31 gennaio 2005, ovvero domande di accertamento "ordinario" di compatibilità paesaggistica che pervengono senza limiti di tempo, devono trasmetterle per competenza a questa direzione regionale.**

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: <http://www.regione.lazio.it/web2/contents/urbate/pareri.php>

Il dirigente
(dr.ssa Marina Ajello)

Il direttore
(arch. Daniele Iacovone)

GDP