

REGIONE SICILIANA



Assessorato dei Beni Culturali ed Ambientali
e della Pubblica Istruzione
DIPARTIMENTO DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI
E DELL'EDUCAZIONE PERMANENTE
SERVIZIO TUTELA

Prot. n. 72300 del 6.07.2006

OGGETTO : D. Lgs.vo 24 marzo 2006, n. 157: Disposizioni correttive ed integrative del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

CIRCOLARE N. 15 DEL 6.07.2006

Ai Soprintendenti per i beni culturali ed
ambientali

LORO SEDI

Ai Direttori dei Centri Regionali

LORO SEDE

Ai Direttori degli Uffici Speciali

LORO SEDE

Al Direttore del Parco Archeologico e
Paesaggistico della Valle dei
Templi

AGRIGENTO

Al Direttore della Ragioneria Centrale
presso l'Assessorato regionale beni
culturali ed ambientali

SEDE

Ai Dirigenti dei Servizi del Dipartimento
Regionale Beni Culturali ed
Ambientali

SEDE

Con la norma citata in oggetto sono state apportate significative correzioni ed integrazioni al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio la cui applicazione in Sicilia necessita di momenti di raffronto e coordinamento con la normativa regionale e con l'assetto istituzionale dell'Amministrazione regionale.

Ciò vale soprattutto per quanto riguarda il rapporto tra abusi paesaggistici e violazioni urbanistiche, che, nelle diverse ipotesi di condono edilizio introdotte dalle norme statali e regionali più recenti, comporta per le Soprintendenze numerosi adempimenti e palesi difficoltà interpretative.

REGIONE SICILIANA



Assessorato dei Beni Culturali ed Ambientali
e della Pubblica Istruzione
DIPARTIMENTO DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI
E DELL'EDUCAZIONE PERMANENTE
SERVIZIO TUTELA

Va sottolineato a questo riguardo che il D. Leg.vo 42/04, alla luce delle integrazioni apportate dal del D. Leg.vo 157/06, ha attuato una riforma strategica dell'istituto delle sanzioni amministrative connesse alla violazione delle norme di tutela ambientale, innovando il precedente indirizzo giurisprudenziale, che aveva ritenuto pienamente ammissibile un'*autorizzazione paesaggistica postuma*.

In particolare, era divenuta costante un' interpretazione della norma contenuta nell'articolo 15 della previgente legge 1497/1939, secondo cui l'Amministrazione, qualora avesse accertato l'avvenuta esecuzione di opere mai autorizzate, poteva però, ricorrendone le condizioni, dichiararne la compatibilità ambientale, salva restando l'irrogazione della sanzione pecuniaria dovuta. (Cons. Stato, Sez. VI, 15.05.2003, n. 2653; Sez. VI, n. 912 del 2001; Cass., sez.III, 20 ottobre 1998, n. 12697; Trib. Roma, Sez. Ostia, 10.3.2003).

Ma, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 146, comma 10°, del D. Leg.vo n. 42/2004, veniva al contrario affermato che non era più possibile rilasciare l'autorizzazione paesaggistica per le opere edilizie realizzate *sine titulo* (T.A.R. Veneto, Sez. II - 17 gennaio 2005, n. 91; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV - 14 febbraio 2005, n. 1009).

Questa decisa inversione di rotta, se pur corrispondente al tenore letterale della norma sopra riportata, non era però corrispondente ad una lettura sistematica del dettato normativo, nella quale venivano in rilievo l'art. 167 del Codice (che continuava a prevedere la possibilità di irrogare una sanzione pecuniaria per gli abusi paesaggistici) e la legge 15 dicembre 2004 n. 308 (che consente la sanatoria, anche agli effetti penali, dei "piccoli abusi"). In questo senso, Cons. St., Sez. II, cons. 1956/2005 del 15 giugno 2005.

Con la norma contenuta nel D. Lgs.vo 157/06, si è quindi voluto rimediare a questi profili di incoerenza ed è rimasto definitivamente stabilito che l'autorizzazione paesaggistica *ex post* può essere rilasciata soltanto per i "piccoli abusi", soggetti a sanzione pecuniaria ai sensi dell'art.167, comma 4, e precisamente:

- per i lavori che non abbiano determinato la realizzazione di nuove superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati, e cioè di

REGIONE SICILIANA



Assessorato dei Beni Culturali ed Ambientali
e della Pubblica Istruzione
DIPARTIMENTO DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI
E DELL'EDUCAZIONE PERMANENTE
SERVIZIO TUTELA

quelli assentiti in precedenza da parte delle Soprintendenze;

- per l'impiego di materiali in difformità all'autorizzazione paesaggistica;
- per i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria.

Sono le stesse ipotesi per le quali ai sensi dell'art.1, comma 36, lett.c, della legge 308 del 2004, si esclude l'ipotesi di reato prevista in generale dall'articolo 181 del Codice.

Al di fuori di questi casi, il trasgressore degli obblighi previsti dall'art.146 del Codice è **sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese**.

E' questa una norma generale, di portata innovativa.

Lo conferma la norma che è stata adesso introdotta (art.182, quarto comma), secondo la quale questo assoluto divieto di autorizzazione paesaggistica in sanatoria è operante a far data dall'entrata in vigore del Codice, e cioè dal 1° maggio 2004: le richieste di autorizzazione presentate alle Soprintendenze prima di quella data sono quindi esitate nel rispetto del principio giuridico allora vigente, che ammetteva il rilascio dell'autorizzazione *ex post* per gli abusi paesaggistici compatibili con il bene protetto e prevedeva, in questo caso, la comminatoria di una sanzione pecuniaria.

A far data dal 1° maggio 2004, il divieto è invece assoluto e generale.

Vi fanno eccezione però i pareri rimessi alle Soprintendenze dalle norme speciali, statali o regionali, sulla sanatoria, edilizia e/o penale, degli abusi ricadenti in area di interesse paesaggistico: norme che stabiliscono quali siano gli interventi sanabili o meno e quali sono i termini di presentazione delle relative istanze.

Ne consegue che, nei casi previsti e regolati dall' art. 1, comma 37, della **legge 15 dicembre 2004, n. 308**, le Soprintendenze - in deroga al suddetto divieto - possono assentire il mantenimento dell'abuso, sia agli effetti dell'estinzione del reato penale sia agli effetti amministrativi.

Ma questa fattispecie, proprio in quanto costituisce legge speciale, non è soggetta ad alcuna possibile interpretazione estensiva e non può essere applicata quando non ricorrono le condizioni previste dalla legge.

REGIONE SICILIANA



Assessorato dei Beni Culturali ed Ambientali
e della Pubblica Istruzione
DIPARTIMENTO DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI
E DELL'EDUCAZIONE PERMANENTE
SERVIZIO TUTELA

Si rammenta a questo riguardo che la sanatoria (straordinaria) penale degli abusi paesaggistici, introdotta dalla norma suddetta, richiede *ad substantiam*:

a) che i lavori da sanare siano stati ultimati **entro e non oltre** il 30 settembre 2004.

b) che sia stato richiesto alla Soprintendenza **entro il termine perentorio** del 31 gennaio 2005 l'accertamento di compatibilità paesaggistica.

In assenza di questi presupposti l'accertamento eventualmente espresso dalla Soprintendenza sarebbe del tutto illegittimo.

La sussistenza dei presupposti della sanatoria è accertata dal giudice penale, chiamato altresì a verificare che il responsabile dell'abuso abbia corrisposto le sanzioni pecuniarie previste dalla legge.

Questa sanatoria, che riguarda evidentemente un *numerus clausus* di casi, non va assolutamente confusa con la sanatoria (ordinaria) penale dei piccoli abusi, per la quale trova attuazione il combinato disposto dell'art.1, comma 36, lett.c, della legge 308 del 2004 e degli articoli 146 e 167 del Codice, i quali, nel testo adesso vigente, non contengono le contraddizioni interne che affliggevano in precedenza il sistema normativo.

Si impongono sul divieto generale di sanatoria degli abusi paesaggistici contenuto nell'articolo 167 del Codice anche le norme recate dall'art.23 della l.r. 37/1985, dalla L.724/1994, dalla L. 326/03 e dall' art.17, comma 6, l.r..4/03.

Anche queste disposizioni costituiscono infatti *leges speciales* e perciò prevalgono su quella generale (cfr. parere n. 11758 del 22 giugno 2004 Ufficio Legislativo e Legale MIBAC).

Diversa natura ha invece la norma di cui all'articolo 13 della L.47/85, impropriamente nota come "sanatoria a regime", che non introduce invece eccezioni di sorta al divieto di autorizzare nuovi volumi e/o superfici realizzati abusivamente nelle zone di interesse paesaggistico. La disposizione in questione consente infatti di regolarizzare agli effetti urbanistici le costruzioni realizzate senza valido titolo edificatorio, ma lascia del tutto impregiudicata la questione dell'ammissibilità o meno dell'abuso paesaggistico, che, se e quando sussiste, va

REGIONE SICILIANA



Assessorato dei Beni Culturali ed Ambientali
e della Pubblica Istruzione
DIPARTIMENTO DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI
E DELL'EDUCAZIONE PERMANENTE
SERVIZIO TUTELA

regolato in base alle norme contenute nel Codice: con la conseguenza che, in questa fattispecie, in presenza di un abuso “sostanziale” in area di interesse paesaggistico, la Soprintendenza è tenuta a ordinare la riduzione in pristino dello stato dei luoghi, restando per questo verso esclusa la possibilità di regolarizzare l'abuso.

Ciò in funzione dell'autonomia tra la salvaguardia del paesaggio e la disciplina urbanistica, che costituisce uno dei criteri guida del Codice e rappresenta un criterio generale della più recente normativa, in base al quale vanno affrontati e risolti i casi di confliggenza tra i due diversi interessi pubblici nelle ipotesi di sanatoria edilizia.

Non a caso, nelle aree sottoposte a vincoli, l'articolo 32, comma 26, della **legge 24 novembre 2003, n.326**, espressamente recepita dalla Regione Siciliana con l'articolo 24 della l.r. 15/2004, consente la sanatoria edilizia soltanto dei “piccoli abusi”, e cioè degli interventi di restauro, di risanamento conservativo, di manutenzione straordinaria e che comunque non comportano aumento di superficie o di volume rispetto a quelli legittimamente realizzati. Per l'autorizzazione edilizia in sanatoria di questi interventi, oltre a tutti gli altri requisiti (data di ultimazione dei lavori non successiva al 31 marzo 2003; presentazione di domanda di sanatoria entro il 31 marzo 2004; versamento dell'oblazione), la legge richiede anche il parere favorevole delle Soprintendenze competenti.

La facoltà prevista dalla L.326/03 di sanare gli illeciti edilizi non interseca quindi la normativa sulla protezione dei beni paesaggistici: gli articoli 146 e 167 del Codice, la “sanatoria penale” (L.308/04) e la “sanatoria edilizia” (L.326/03) costituiscono quindi un coerente sistema normativo, preordinato ad impedire gli abusi paesaggistici di rilevante consistenza.

Questa petizione di principio non esclude tuttavia il permanere di alcune incertezze interpretative, delle quali è traccia, per quanto attiene l'applicazione dell'art. 32, comma 27, L. 326/03, negli indirizzi espressi dalla circolare n. 2699/05 del Ministero delle Infrastrutture e nelle massime giurisprudenziali ricavabili dalla lettura della sentenza della Corte di Cassazione, sez. III n. 48956 del 21.12.2004 e di alcune recenti pronunzie del giudice di merito (cfr. TRGA Trento, 12.5.2006, n. 160).

Al riguardo, tanto il tenore letterale della norma da ultimo citata, quanto la ratio

REGIONE SICILIANA



Assessorato dei Beni Culturali ed Ambientali
e della Pubblica Istruzione
DIPARTIMENTO DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI
E DELL'EDUCAZIONE PERMANENTE
SERVIZIO TUTELA

perseguita dal legislatore, che è quella di assicurare una tutela di tipo materiale e non meramente formale del vincolo, inducono a ritenere che, nei casi regolati e previsti dalla 326/03:

-- nelle aree sottoposte a vincolo, sono sanabili soltanto gli interventi edilizi di minore importanza (restauro; risanamento conservativo; manutenzione straordinaria; opere che non comportino nuovi volumi o superfici);

-- per gli interventi che rientrano in queste tipologie, la sanatoria edilizia richiede il preventivo parere favorevole della competente Soprintendenza, e ciò, come avvertito dalla Corte Costituzionale (Sent. n. 39 dell'8.febbraio.2006), anche se l'abuso sia stato realizzato prima dell'entrata in vigore del vincolo (cfr. art. 32, comma 2, L. 47/85 come modificato dall'art.32, comma 43 L.326/03);

-- sono insanabili gli abusi edilizi che sono stati realizzati in area di interesse paesaggistico e che rientrano nelle tipologie edilizie diverse da quelle di cui sopra.

Nelle ipotesi di cui alla L. 326/03, la Soprintendenza è tenuta a esprimersi entro centottanta giorni dalla richiesta di parere. Decorso infruttuosamente detto termine, il procedimento si intende concluso ope legis con parere contrario: si applica infatti la norma contenuta nel testo vigente dell'art. 32, comma 2, L. 47/85 e non invece quella di cui all'art. 17 L.R. 4/03. Quest'ultima norma si riferisce infatti alle sanatorie edilizie disciplinate dalla L.r. 37/85, dalla L.724/94, della L.R. 7/80 e della L.R. 70/81, e, solo per queste ipotesi di condono, prevede invece ipotesi di “silenzio – assenso”.

In ogni caso, è il parere favorevole rilasciato dalla Soprintendenza a legittimare il Comune al rilascio della concessione in sanatoria; viceversa, il parere contrario, espresso per assenza dei presupposti che legittimano la richiesta, ovvero per ragioni di merito, ovvero ancora per il formarsi del silenzio-rifiuto, deve portare l'autorità comunale a rigettare la sanatoria e ad attivare le procedure di sua spettanza volte alla remissione in pristino dello stato dei luoghi.

In questo caso, tuttavia, poiché l'autorità preposta alla tutela del paesaggio ha constatato l'esistenza di un abuso insanabile, essa deve contestualmente emettere i provvedimenti sanzionatori previsti dall'art. 167 del Codice dei Beni Culturali. Si fa presente che, come avvertito dal giudice di merito (cfr. TARS – Palermo 5/03/2004,

REGIONE SICILIANA



Assessorato dei Beni Culturali ed Ambientali
e della Pubblica Istruzione
DIPARTIMENTO DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI
E DELL'EDUCAZIONE PERMANENTE
SERVIZIO TUTELA

n. 441), la corretta esecuzione di questi provvedimenti avviene a cura e spese del responsabile dell'abuso, tenuto a individuare, tra l'altro, le corrette soluzioni tecniche atte a rimuovere le parti dell'immobile realizzate abusivamente, mantenendo integre quelle, in ipotesi, regolarmente edificate.

E' evidente che i vari condoni edilizi, seppure hanno inciso e incidono sull'assetto del territorio e sulla concreta configurazione dell'interesse paesaggistico delle aree di pregio, costituiscono pur sempre un'eccezione che, come tale, non fa venire meno la regola generale secondo cui l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria è vietata.

Questo principio, che, come si è precisato, costituisce *ius novum*, non consente più, dopo il 1° maggio 2004, di autorizzare *ex post* gli interventi edilizi realizzati in assenza di certificazione paesaggistica o in difformità dal parere: e ciò anche nell'ipotesi, segnalata come non infrequente, che le opere siano state realizzate a seguito di concessione edilizia. In questo caso, l'atto comunale rilasciato in violazione della legge di tutela non può essere regolarizzato; esso quindi non legittima il concessionario *in bonis* al mantenimento dell'abuso paesaggistico, se pure gli da titolo, a seguito della demolizione, a proporre azione di risarcimento del danno patrimoniale nei confronti degli amministratori comunali.

La presente circolare sarà disponibile sul sito www.regione.sicilia.it/beniculturali.

**Il Dirigente Generale
(Dott. Antonino Lumia)**