

## **La controversa ammissibilità a sanatoria edilizia degli immobili abusivi in aree vincolate in territorio siciliano**

20 Febbraio 2014  
Massimo Greco

La polemica sollevata in questi giorni in ordine alla possibile sanatoria edilizia di immobili realizzati abusivamente in aree gravate da vincoli paesaggistici nel contesto dell'articolo 32 della Legge n. 326/2003, più nota come "Condono edilizio ter", nasce da un parere reso dal Consiglio di Giustizia Amministrativa nel corso di un ricorso straordinario al Presidente della Regione presentato da un proprietario di immobile che si era visto diniegare dal Comune la domanda di sanatoria edilizia.

La questione merita un minimo di ricostruzione normativa e giurisprudenziale, anche in considerazione del fatto che l'orientamento aperturista del citato Consiglio di Giustizia Amministrativa trova conforto in altri autorevoli Organi della giustizia amministrativa.

La problematica connessa alla possibilità di applicare la sanatoria edilizia prevista dall'articolo 32, commi 25 e seguenti della Legge n. 326/2003, applicabile in Sicilia in virtù della Legge regionale n. 15/2004, anche agli immobili realizzati su aree vincolate, è già stata affrontata dalla giurisprudenza che, sul punto, ha ritenuto ammissibili alle procedure di condono, in aree gravate da vincoli paesaggistici, le sole opere minori, cioè quelle indicate ai numeri 4, 5 e 6 dell'allegato 1 alla Legge n. 326/2003 (Cassazione Penale, Sezione IV, 12 gennaio 2005, n. 12577; Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli, Sezione VI, 3 agosto 2005, n. 10563).

Più recentemente è stato altresì affermato che *"con riferimento al condono edilizio introdotto con la legge 326/03, che la realizzazione, in area assoggettata a vincolo paesaggistico, di nuove costruzioni in assenza di permesso di costruire non è suscettibile di sanatoria. In altra occasione, nel ribadire il concetto, si è anche fornita dettagliata confutazione di alcune posizioni dottrinarie divergenti che avevano prospettato una interpretazione più permissiva delle disposizioni menzionate (Sez. III n. 6431, 15/02/2007)"* (Cassazione Penale, Sezione III, 28/03/2012, n. 14746).

Tale orientamento negativo della giurisprudenza ha poi trovato più matura espressione in alcune decisioni della giurisprudenza, che hanno rilevato la necessità di escludere dalla *"sanatoria gli immobili soggetti a vincolo ambientale e paesaggistico allorché le opere abusive contrastino con lo strumento urbanistico in vigore (nella fattispecie il lotto aveva esaurito la sua capacità edificatoria ed il rilascio della concessione si poneva in contrasto con le N.T.A. del P.R.G.)"* (Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, Sezione II, 19 giugno 2006, n. 1884; Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli, Sezione VI, 16 marzo 2006, n. 3043; Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli, Sezione VI, 8 febbraio 2007, n. 963).

Invero, l'articolo 32, comma 27, lettera d) del Decreto Legge 30 settembre 2003, n. 269 (convertito in Legge 24 novembre 2003, n. 326) esclude che possano essere sanate le opere abusive che *"siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici"*

”.

Con tutta evidenza, si tratta, quindi, di una previsione che esclude dalla sanatoria le opere abusive realizzate su aree caratterizzate da una determinata tipologia di vincoli (in particolare, i vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali), subordinando, però, l’operatività dell’esclusione a due condizioni, costituite:

- 1) dal fatto che il vincolo sia stato istituito prima dell’esecuzione delle opere abusive;
- 2) che le opere, realizzate *“in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio”*, non possano essere ritenute *“conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”*.

Dalla ricostruzione sistematica delle due limitazioni all’operatività del divieto di condono in aree paesaggisticamente vincolate, emerge un sistema che permette la sanatoria delle opere realizzate sulle aree in discorso solo in due ipotesi, caratterizzate dalla natura disgiuntiva e costituite:

- 1) dalla realizzazione delle opere abusive prima dell’imposizione dei vincoli previsti dall’articolo 32, comma 27 lettera d) del Decreto Legge 30 settembre 2003 n. 269 (in questo caso, si tratta della mera riproposizione di una caratteristica di base anche dei due precedenti provvedimenti di condono che ha già ottenuto espressione normativa, con riferimento ai vincoli di inedificabilità assoluta, nella previsione dell’articolo 33, comma 1, Legge n. 47/1985);
- 2) dal fatto che le opere oggetto di sanatoria, sia pure non autorizzate o difformi dal *“titolo abilitativo edilizio”*, siano comunque *“conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”*.

In tale contesto, è stato evidenziato che *“La sistematica dell’articolo 32, commi 25 e ss. del d.l. 30 settembre 2003 n. 269 (conv. in l. 24 novembre 2003, n. 326) è pertanto notevolmente più complessa di quella dei due precedenti provvedimenti di condono e prevede una particolare strutturazione che, nell’ipotesi dei vincoli previsti dall’articolo 32, comma 27 lett. d), comporta l’obbligo di verificare la compatibilità urbanistica delle opere, così dando vita ad una soluzione normativa che si avvicina fortemente all’istituto dell’accertamento di conformità previsto dall’articolo 36 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380, piuttosto che ai provvedimenti di sanatoria edilizia finora conosciuti”* (Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, Lecce, Sentenza 20 aprile 2007, n. 1690).

Tale ultimo indirizzo sembra essersi arrestato.

Secondo il Consiglio di Stato, *“In base alla disciplina posta da d.l. n. 269 del 2003, la sanabilità delle opere realizzate in zona vincolata è radicalmente esclusa solo qualora si tratti di un vincolo di inedificabilità assoluta e non anche nella diversa ipotesi di un vincolo di inedificabilità relativa, ossia di un vincolo superabile mediante un giudizio a posteriori di compatibilità paesaggistica. Infatti, è ben possibile ottenere la sanatoria delle opere abusive realizzate in zona sottoposta ad un vincolo di inedificabilità relativa, purchè ricorrano le condizioni previste dall’articolo 32, comma 27, lett. D), d.l. n. 269 del 2003, convertito dalla l. n. 326 del 2003, vale a dire che non si tratti di opere realizzate dopo l’imposizione del vincolo ed in assenza o in difformità del titolo abilitativo che risultino non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”* (Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza n. 3174/2010).

Dello stesso avviso sembra essere la giurisprudenza amministrativa siciliana, secondo la quale *“[...] l’articolo 32, co. 27, lett. d) del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, espressamente comprende, fra gli interventi non ammessi a sanatoria, quelli eseguiti in aree vincolate (ove il vincolo sia stato imposto prima della esecuzione degli interventi) e non conformi alla normativa urbanistica ed edilizia*

” (Consiglio di Giustizia Amministrativa, Parere 21 settembre 2010, n. 1014/10; Consiglio di Giustizia Amministrativa, Parere 14 dicembre 2010, n. 1001/10).

Alla luce delle nuove argomentazioni sviluppate dalla citata giurisprudenza per supportare il nuovo indirizzo interpretativo, verso il quale propendiamo, appare necessario che il legislatore regionale intervenga sulla questione, anche attraverso una norma interpretativa, atteso che l'Assessorato Regionale ai Beni Culturali con due Circolari (n. 15 del 06 luglio 2006 e nota assessoriale prot. n. 16713 del 22 febbraio 2007) sembra avere sposato l'orientamento più restrittivo.

La polemica sollevata in questi giorni in ordine alla possibile sanatoria edilizia di immobili realizzati abusivamente in aree gravate da vincoli paesaggistici nel contesto dell'articolo 32 della Legge n. 326/2003, più nota come “Condono edilizio ter”, nasce da un parere reso dal Consiglio di Giustizia Amministrativa nel corso di un ricorso straordinario al Presidente della Regione presentato da un proprietario di immobile che si era visto diniegare dal Comune la domanda di sanatoria edilizia.

La questione merita un minimo di ricostruzione normativa e giurisprudenziale, anche in considerazione del fatto che l'orientamento aperturista del citato Consiglio di Giustizia Amministrativa trova conforto in altri autorevoli Organi della giustizia amministrativa.

La problematica connessa alla possibilità di applicare la sanatoria edilizia prevista dall'articolo 32, commi 25 e seguenti della Legge n. 326/2003, applicabile in Sicilia in virtù della Legge regionale n. 15/2004, anche agli immobili realizzati su aree vincolate, è già stata affrontata dalla giurisprudenza che, sul punto, ha ritenuto ammissibili alle procedure di condono, in aree gravate da vincoli paesaggistici, le sole opere minori, cioè quelle indicate ai numeri 4, 5 e 6 dell'allegato 1 alla Legge n. 326/2003 (Cassazione Penale, Sezione IV, 12 gennaio 2005, n. 12577; Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli, Sezione VI, 3 agosto 2005, n. 10563).

Più recentemente è stato altresì affermato che *“con riferimento al condono edilizio introdotto con la legge 326/03, che la realizzazione, in area assoggettata a vincolo paesaggistico, di nuove costruzioni in assenza di permesso di costruire non è suscettibile di sanatoria. In altra occasione, nel ribadire il concetto, si è anche fornita dettagliata confutazione di alcune posizioni dottrinarie divergenti che avevano prospettato una interpretazione più permissiva delle disposizioni menzionate (Sez. III n. 6431, 15/02/2007)”* (Cassazione Penale, Sezione III, 28/03/2012, n. 14746).

Tale orientamento negativo della giurisprudenza ha poi trovato più matura espressione in alcune decisioni della giurisprudenza, che hanno rilevato la necessità di escludere dalla *“sanatoria gli immobili soggetti a vincolo ambientale e paesaggistico allorché le opere abusive contrastino con lo strumento urbanistico in vigore (nella fattispecie il lotto aveva esaurito la sua capacità edificatoria ed il rilascio della concessione si poneva in contrasto con le N.T.A. del P.R.G.)”* (Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, Sezione II, 19 giugno 2006, n. 1884; Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli, Sezione VI, 16 marzo 2006, n. 3043; Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli, Sezione VI, 8 febbraio 2007, n. 963).

Invero, l'articolo 32, comma 27, lettera d) del Decreto Legge 30 settembre 2003, n. 269 (convertito in Legge 24 novembre 2003, n. 326) esclude che possano essere sanate le opere abusive che *“siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”*.

Con tutta evidenza, si tratta, quindi, di una previsione che esclude dalla sanatoria le opere abusive realizzate su aree caratterizzate da una determinata tipologia di vincoli (in particolare, i vincoli imposti

sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali), subordinando, però, l'operatività dell'esclusione a due condizioni, costituite:

- 1) dal fatto che il vincolo sia stato istituito prima dell'esecuzione delle opere abusive;
- 2) che le opere, realizzate *“in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio”*, non possano essere ritenute *“conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”*.

Dalla ricostruzione sistematica delle due limitazioni all'operatività del divieto di condono in aree paesaggisticamente vincolate, emerge un sistema che permette la sanatoria delle opere realizzate sulle aree in discorso solo in due ipotesi, caratterizzate dalla natura disgiuntiva e costituite:

- 1) dalla realizzazione delle opere abusive prima dell'imposizione dei vincoli previsti dall'articolo 32, comma 27 lettera d) del Decreto Legge 30 settembre 2003 n. 269 (in questo caso, si tratta della mera riproposizione di una caratteristica di base anche dei due precedenti provvedimenti di condono che ha già ottenuto espressione normativa, con riferimento ai vincoli di inedificabilità assoluta, nella previsione dell'articolo 33, comma 1, Legge n. 47/1985);
- 2) dal fatto che le opere oggetto di sanatoria, sia pure non autorizzate o difformi dal *“titolo abilitativo edilizio”*, siano comunque *“conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”*.

In tale contesto, è stato evidenziato che *“La sistematica dell'articolo 32, commi 25 e ss. del d.l. 30 settembre 2003 n. 269 (conv. in l. 24 novembre 2003, n. 326) è pertanto notevolmente più complessa di quella dei due precedenti provvedimenti di condono e prevede una particolare strutturazione che, nell'ipotesi dei vincoli previsti dall'articolo 32, comma 27 lett. d), comporta l'obbligo di verificare la compatibilità urbanistica delle opere, così dando vita ad una soluzione normativa che si avvicina fortemente all'istituto dell'accertamento di conformità previsto dall'articolo 36 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380, piuttosto che ai provvedimenti di sanatoria edilizia finora conosciuti”* (Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, Lecce, Sentenza 20 aprile 2007, n. 1690).

Tale ultimo indirizzo sembra essersi arrestato.

Secondo il Consiglio di Stato, *“In base alla disciplina posta da d.l. n. 269 del 2003, la sanabilità delle opere realizzate in zona vincolata è radicalmente esclusa solo qualora si tratti di un vincolo di inedificabilità assoluta e non anche nella diversa ipotesi di un vincolo di inedificabilità relativa, ossia di un vincolo superabile mediante un giudizio a posteriori di compatibilità paesaggistica. Infatti, è ben possibile ottenere la sanatoria delle opere abusive realizzate in zona sottoposta ad un vincolo di inedificabilità relativa, purchè ricorrano le condizioni previste dall'articolo 32, comma 27, lett. D), d.l. n. 269 del 2003, convertito dalla l. n. 326 del 2003, vale a dire che non si tratti di opere realizzate dopo l'imposizione del vincolo ed in assenza o in difformità del titolo abilitativo che risultino non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”* (Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza n. 3174/2010).

Dello stesso avviso sembra essere la giurisprudenza amministrativa siciliana, secondo la quale “[...] l'articolo 32, co. 27, lett. d) del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, espressamente comprende, fra gli interventi non ammessi a sanatoria, quelli eseguiti in aree vincolate (ove il vincolo sia stato imposto prima della esecuzione degli interventi) e non conformi alla normativa urbanistica ed edilizia” (Consiglio di Giustizia Amministrativa, Parere 21 settembre 2010, n. 1014/10; Consiglio di Giustizia Amministrativa, Parere 14 dicembre 2010, n. 1001/10).

Alla luce delle nuove argomentazioni sviluppate dalla citata giurisprudenza per supportare il nuovo indirizzo interpretativo, verso il quale propendiamo, appare necessario che il legislatore regionale intervenga sulla questione, anche attraverso una norma interpretativa, atteso che l'Assessorato Regionale ai Beni Culturali con due Circolari (n. 15 del 06 luglio 2006 e nota assessoriale prot. n. 16713 del 22 febbraio 2007) sembra avere sposato l'orientamento più restrittivo.

**TAG:** amministrativo, costituzionale, Diritto dell'edilizia e dell'urbanistica, diritto regionale e degli enti locali

---

#### **Avvertenza**

*La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex art. 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.*