



- 4 MAG. 2005

Prot. 60079

Alla Riserva Naturale
Regionale Monterano
Piazza Tubingen, 1
c.a.p. 00060
Canale Monterano (RM)

Oggetto: parere in merito alla applicazione del c.d. "condono ambientale" – l. 308/04

La Riserva Naturale Monterano ha chiesto il parere di questo ufficio in merito a diversi aspetti concernenti l'applicazione dell'art. 1, comma 37, della legge 15 dicembre 2004, n. 308. In sintesi:

- 1) se l'accertamento di compatibilità paesaggistica può risolversi con esito positivo in merito ad opere quali: a) la trasformazione di terreni boscosi in altri con diverse qualità; b) sbancamenti e movimenti di terra in genere "atti a modificare il profilo del versante o l'assetto idrogeologico";
- 2) se l'estinzione del reato interrompe i procedimenti amministrativi in corso;
- 3) se l'effetto estintivo concerne solo l'art. 181 del D.Lgs. 42/04 o si estende ad altre fattispecie penali (art. 40 L. 394/91 e art. 44 D.P.R. 380/01);
- 4) se sia applicabile l'istituto del silenzio-assenso in caso di inerzia protrattasi per 180 giorni dalla richiesta di accertamento della compatibilità paesaggistica.

Premesso che la lettura della recente legge n. 308 evidenzia difficoltà interpretative consistenti in ordine alle quali mancano, al momento, riferimenti dottrinali e giurisprudenziali certi, si precisa quanto segue:

- 1) **L'istituto dell'accertamento di compatibilità paesaggistica non trova applicazione per qualsiasi opera di trasformazione del territorio, ma per le sole opere edilizie.** Infatti il comma 37, lett. a), della legge, specifica che deve essere accertata la compatibilità paesaggistica dei "*lavori effettivamente eseguiti*" a condizione che le "*tipologie edilizie e i materiali utilizzati ... rientrino fra quelli previsti e assentiti dagli strumenti di pianificazione paesaggistica*". Tale concetto di "tipologie edilizie" per la sua



REGIONE LAZIO

DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 12 - Legislativo Contenzioso e Vigilanza

genericità sembra potersi riferire a tutti gli interventi previsti nell'art. 3 del D.P.R. 380/01 (definizione degli interventi edilizi), ma non ad interventi di diverso tipo.

Inoltre, la stessa norma dispone che anche in mancanza di strumenti di pianificazione paesaggistica vigenti l'effetto estintivo del reato possa comunque perfezionarsi quando gli interventi realizzati *"siano giudicati compatibili con il contesto paesaggistico"*. In dottrina è stata già evidenziata l'estrema genericità di tale disposizione, che prescindendo da ogni disposizione normativa svincola la valutazione discrezionale da parametri di riferimento oggettivi.

In attesa quindi che intervengano chiarimenti in merito questa Area ritiene che l'ambito di operatività dell'istituto riguardi le sole opere edilizie conformi alla normativa di settore e realizzate con materiali ammessi.

In relazione al quesito proposto si evidenzia che in tema di interventi in aree boscate l'art. 10, comma 8, della l.r. 24/98, esclude l'ammissibilità di opere di trasformazione integrale di un bosco in terreno avente altre qualità. In ogni caso preme sottolineare che, per quanto riguarda il patrimonio boschivo, sono consentiti tutti gli interventi elencati nell'art. 10, comma 6, della l.r. 24/98, quali gli interventi previsti nei piqui di gestione e assestamento forestale, il taglio colturale, forestazione, opere di bonifica volte al miglioramento del patrimonio boschivo, opere di difesa preventiva dal fuoco e opere connesse all'esercizio dell'attività agro-silvo pastorale.; mentre l'art. 16, comma 4, della stessa legge, dispone che la salvaguardia delle visuali *"si effettua evitando l'interposizione di ogni ostacolo visivo tra il punto di vista o i percorsi panoramici e il quadro paesaggistico"*.

Per quanto concerne le opere di sbancamento, terrazzamento, e i movimenti di terra suscettibili di modificare il profilo altimetrico, essi non rientrano nella categoria delle "tipologie edilizie" come definite dal citato art. 3 D.P.R. 380/01. Di conseguenza, si ritiene che tutti i movimenti di terra possano essere oggetto del giudizio di compatibilità paesaggistica solo se strumentali rispetto alla realizzazione di un'opera edilizia e non siano destinati ad altro scopo.

- 2) **L'effetto della sanatoria penale sui procedimenti amministrativi in corso presuppone in primo luogo l'accertamento dell'ambito di applicazione della norma.** Sull'argomento questa Area in data 7 marzo c.a. ha formulato un quesito al Ministero dei Beni e Attività Culturali (che si allega in copia), ed è in attesa della risposta. Come può



REGIONE LAZIO

DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 12 - Legislativo Contenzioso e Vigilanza

evincersi dalla lettura del quesito si esprime perplessità sulla possibilità di estendere la sanatoria penale agli illeciti amministrativi sulla base di una lettura estensiva della disposizione di legge. Ciò nonostante non si ignorano le difficoltà interpretative che pone l'ipotesi restrittiva: di interpretazione sistematica (il "sistema" dei condoni edilizi in Italia ha operato costantemente su entrambi i profili, penale e amministrativo (pur con eccezioni, vedi art. 39 l. 47/85)); di interpretazione logica (il provvedimento di demolizione di un manufatto già dichiarato compatibile col paesaggio ai fini penali può verosimilmente configurare il vizio di eccesso di potere); di interpretazione teleologica (il beneficio voluto dalla legge, l'estinzione del reato, sarebbe vanificato dalla erogazione in sede amministrativa della misura ripristinatoria, in concreto più afflittiva della stessa condanna penale).

Pertanto, si resta in attesa dell'interpretazione della norma da parte del Ministero. Sarà cura di questa Area darne comunicazione a codesto Ente.

Infine, si evidenzia che fin quando non intervenga il giudizio di compatibilità paesaggistica i procedimenti amministrativi in itinere non subiscono alcuna sospensione. Infatti, a differenza di quanto il legislatore prevede in tema di condono edilizio (v. art. 38 l. 47/85 e art. 32, comma 36, l. 326/03), il citato comma 37 non dispone alcun effetto sospensivo a seguito dell'istanza di parte. Pertanto, la semplice proposizione della richiesta non è idonea ad interrompere i procedimenti in corso. Tuttavia, si ritiene che i provvedimenti definitivi emanati (di natura pecuniaria e ripristinatoria) possano trovare esecuzione solo dopo che sarà risolta la questione relativa al campo di applicazione della sanatoria ambientale.

- 3) L'estinzione del reato prevista dal legislatore riguarda la fattispecie ex art. 181 del D.Lgs. 42/04 "e ogni altro reato in materia paesaggistica". Tale seconda ipotesi si riferisce sostanzialmente all'art. 734 del codice penale. In materia è esclusa ogni possibilità di interpretazione analogica (art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile: "le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in essi considerati").

Ciò premesso, l'art. 30 della l. 394/91 è norma penale speciale posta a tutela dei valori naturalistici ed ambientali delle aree protette, e come tale non è assimilabile alle norme di tutela paesaggistica. Per quanto concerne l'art. 44 del D.P.R. 380/01, si rileva che esso configura diverse ipotesi di reato di natura urbanistica, non paesaggistica.



REGIONE LAZIO

DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 12 - Legislativo Contenzioso e Vigilanza

Pertanto, si ritiene che sia l'art. 30 l. 394/91 sia l'art. 44 del D.P.R. 380/01 continuino a trovare applicazione. L'unico elemento di perplessità è rappresentato dal comma 1), lett. c), ultima parte, dell'art. 44, che stabilisce che la stessa pena prevista per il reato di lottizzazione abusiva "si applica anche nel caso di *interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso*". Dalla lettura della norma sembrerebbe che l'effetto estintivo di cui alla l. 308/04 si estenda all'ipotesi di reato in discorso. Mancano tuttavia i necessari riscontri giurisprudenziali. D'altra parte, si sottolinea che anche tale previsione si limita ai soli "interventi edilizi".

- 4) Ai sensi dell'art. 20 della l. 241/90, l'istituto del silenzio-assenso si applica alle ipotesi in cui esso è espressamente previsto dalla legge. Sebbene il termine di 180 giorni per l'accertamento di compatibilità sia configurato dal legislatore come perentorio, in mancanza di una disposizione esplicita sul significato da attribuire al silenzio della P.A. trova applicazione la normativa generale dell'art. 2, comma 4-bis, della l. 241/90, in base alla quale l'amministrazione non perde il potere di pronunciarsi sulla istanza e l'interessato può proporre ricorso, anche senza necessità di una preventiva diffida, fin tanto che perduri l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini previsti nello stesso art. 2.

Si resta a disposizione per ogni altro eventuale chiarimento.

Il dirigente

(dr.ssa Marina Ajello)

Il direttore

(arch. Antonino Bianco)

GDP