



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

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

14 LUG 2010

Prot. 122212

II 99882

SCARICATO

Al Comune di Monte Compatri  
Settore V  
Piazza del Mercato, 1  
00040 MONTE COMPATRI (RM)

Oggetto: parere in merito alla applicabilità della sanzione pecuniaria per il c.d. "danno ambientale" alle domande di condono edilizio – art. 15 L. 1497/39

Il Comune di Monte Compatri ha chiesto il parere di questa direzione regionale in merito a quanto specificato in oggetto.

La sanzione dovuta per il c.d. "danno ambientale" era prevista nell'art. 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, quale sanzione alternativa alla demolizione: *"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 per l'educazione nazionale (della pubblica istruzione) ritenga più opportuno, nell'interesse della protezione delle bellezze naturali e panoramiche, alla demolizione a proprie spese delle opere abusivamente eseguite o al pagamento di una indennità equivalente alla maggiore somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione"*.

La norma, trasposta nell'art. 164 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, non è più presente nel D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che ha abrogato l'intero D.Lgs. 490/99 (art. 184); pertanto, considerato che la norma che prevede il danno ambientale è abrogata (non essendo più in vigore né la L. 1497/39 né il D.Lgs. 490/99), il Comune chiede di sapere se l'istituto continui a trovare applicazione per le domande di condono edilizio ancora in essere.

In merito, si ritiene quanto segue.

L'applicazione della sanzione per il danno ambientale anche al condono edilizio è disposta dall'art. 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, secondo cui *"Per le opere eseguite in aree sottoposte al vincolo di cui alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, il versamento dell'oblazione non esime dall'applicazione dell'indennità risarcitoria prevista dall'articolo 15 della citata legge n. 1497 del 1939"*.



DIPARTIMENTO TERRITORIO

*Direzione Regionale Territorio e Urbanistica*

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

In tal modo la legge ha fornito l'interpretazione autentica dell'art. 38, comma 4, della legge n. 47/85, secondo cui: *"Concessa la sanatoria, non si applicano le sanzioni amministrative, ..."*. In sostanza, alla luce della norma interpretativa dell'art. 2, comma 46, L. 662/96, l'inapplicabilità delle sanzioni amministrative in caso di condono è circoscritta a quelle di natura urbanistica, mentre le norme sanzionatorie a tutela del paesaggio continuano a trovare applicazione, anche perché, precisa la giurisprudenza, la disciplina del condono edilizio prende in considerazione le violazioni della normativa paesaggistica solo sotto il profilo delle cause ostative al condono stesso.

In effetti, l'orientamento consolidato del Consiglio di Stato conferma che ai sensi dell'art. 2, comma 46, L. n. 662/96, l'art. 15 L. n. 1497/39 è applicabile anche in caso di condono edilizio, *"... rimanendo preclusa, alla stregua di un elementare principio di non contraddizione, solo la possibilità di applicare la misura della demolizione"* (Cons. Stato, Sez. IV, 30 giugno 2003 n. 3931, cfr. anche Sez. VI, 31 ottobre 2000, n. 5851 e 2 giugno 2000, n. 3184). In tal senso vi sono riscontri anche nella giurisprudenza successiva al condono del 2003, sebbene precedente alla modifica al codice Urbani introdotta con il D.Lgs. 157/06. (cfr TAR Basilicata, 14 febbraio 2006, n. 86).

Appurato che in linea di principio il danno ambientale trova applicazione anche al condono edilizio, occorre verificare se esso si applica a tutti e tre i condoni, che coprono un arco temporale assai ampio.

Un recente orientamento giurisprudenziale secondo cui la sanzione relativa al danno ambientale sarebbe applicabile solo per abusi successivi all'entrata in vigore della L. 662/96 non appare convincente. Secondo questa tesi è solo con l'art. 2, comma 46, della legge stessa che viene espressamente chiarito che la inapplicabilità delle sanzioni amministrative previste dall'art. 38 della L. 47/85 non riguarda la sanzione paesaggistica di cui all'art. 15 della L. 1497/39 (in tal senso, cfr. TAR Roma Lazio, sez. II, sent. 8424 del 22 settembre 2008).

Senonché il Consiglio di Stato ha più volte affermato la natura meramente interpretativa, e non innovativa, dell'art. 2, comma 46, della L. 662/96, precisando che *"la predetta disposizione non prevede alcuna applicazione retroattiva di nuove sanzioni, ma si pone quale mera conferma di una sanzione già prevista dalla legge del 1939"* (C.d.S., sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5875; cfr. sez. V, n. 31\84/2000, cit.).



DIPARTIMENTO TERRITORIO

*Direzione Regionale Territorio e Urbanistica*

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

**Pertanto, sulla base dell'orientamento esegetico consolidato, si ritiene che la sanzione per danno ambientale di cui all'art. 15 della L. 1497/85 sia dovuta per i condoni edilizi previsti nelle leggi nn. 47/85 e 724/93.**

D'altra parte, l'opposta ipotesi contrasta con il principio affermato in giurisprudenza secondo cui il condono edilizio non può assicurare al richiedente altro vantaggio che non sia il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria; sarebbe pertanto inammissibile che il ritardo che ancora oggi non ha consentito la conclusione di molti procedimenti assicuri all'interessato l'ulteriore beneficio consistente nella mancata erogazione delle somme previste dalla disposizione in esame.

Per quanto riguarda il terzo condono edilizio, introdotto con la L. 24 novembre 2003, n. 326, la situazione appare diversa. Come sopra evidenziato, la disposizione di cui all'art. 15 della L. 1497 non è contenuta nel codice Urbani e, pertanto, risulta abrogata. La soppressione della disposizione si riflette anche sulla efficacia della norma interpretativa di cui dall'art. 2, comma 46, della legge n. 662/96.

In effetti, con l'abrogazione del D.Lgs. 490/99 (disposto dall'art. 184 del D.Lgs. 42/04) è scomparso dall'ordinamento il principio della alternatività fra la sanzione ripristinatoria e quella demolitoria. Al suo posto è stato affermato il principio della necessaria demolizione dell'opera abusiva, fatta salva la facoltà del responsabile dell'abuso di chiedere l'accertamento "ordinario" di compatibilità paesaggistica per le tipologie di opere specificate nei commi 4 e 5 dello stesso articolo 167. Il nuovo istituto ha natura giuridica di autorizzazione paesaggistica "postuma", come risulta dal coordinamento con l'art. 146, comma 4: (*"Fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi"*), e come confermato espressamente dal Ministero per i beni e le attività culturali.

Pertanto, l'abolizione del danno ambientale è databile dalla entrata in vigore del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Si tratta quindi di una modifica intervenuta prima che i procedimenti di condono relativi alla L. 326/03 avessero inizio; infatti l'art. 32, comma 32, della L. 326/03, prevede che la domanda relativa alla definizione dell'illecito edilizio, con l'attestazione del pagamento dell'oblazione e dell'anticipazione degli oneri concessori, doveva essere presentata entro il 31 marzo 2004".



DIPARTIMENTO TERRITORIO

*Direzione Regionale Territorio e Urbanistica*

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

In sostanza, nel momento in cui le amministrazioni precedenti hanno avviato i procedimenti di condono relativi alla L. 326/03 l'istituto del danno ambientale non era più in vigore. A maggior ragione tale constatazione rileva nel momento successivo quando, dopo che sia stata accertata l'esistenza delle condizioni di natura urbanistica necessarie per ottenere il condono ed espresso il parere paesaggistico favorevole ex art. 32 della L. 47/85, si dovrebbe procedere alla determinazione del danno ambientale.

**Per quanto sopra, si ritiene che l'abrogato istituto del danno ambientale non sia applicabile al condono previsto dalla L. 326/03.**

Si evidenzia, comunque, che la portata pratica del terzo condono edilizio in area vincolata è molto limitato, dal momento che, secondo la giurisprudenza costante della Corte di cassazione penale, l'istituto si applica solo agli interventi minori di cui alle tipologie 4, 5 e 6 dell'allegato 1 alla legge 326/03 (restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria) se conformi alle norme urbanistiche e agli strumenti urbanistici e fatte salve, nella Regione Lazio, le ulteriori limitazioni aggiuntive previste nell'art. 3 della legge regionale applicativa 8 novembre 2004, n. 12.

Ai fini della corretta applicazione dell'art. 2, comma 46, della legge n. 662/96, la norma stessa prevede l'emanazione di un decreto applicativo contenente i parametri necessari alla determinazione del danno. La disposizione ha trovato attuazione con il D.M. 26 settembre 1997, il cui art. 4 dispone che l'indennità è dovuta anche se il parametro danno risulti pari a zero.

A tale proposito, appare utile rammentare la natura del danno ambientale. Il Consiglio di Stato ha chiarito che l'indennità "... **costituisce una vera e propria sanzione amministrativa che prescinde dalla sussistenza effettiva di un danno ambientale, non rappresentando una forma di risarcimento del danno**" (C.d.S., sent. 5875, cit.; cfr. anche Sez. IV, 12 novembre 2002, n. 6279; Sez. V, 9 ottobre 2000, n. 5373; sent. 2 giugno 2000, nn. 3184/2000 e 3185/2000). In tal senso "... *il concetto di danno arrecato viene in rilievo, nella norma, solo al fine della quantificazione della sanzione, e dunque in sede di quantum debeat e non di an debeat*" (C.d.S., sent., 3184/00 e 3185/09, cit.).

Ne consegue la piena legittimità dell'art. 4 del D.M. attuativo, che invece era stato ritenuto illegittimo in alcune isolate pronunce sul presupposto della natura risarcitoria



DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

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

della indennità, definita tale, del resto, dallo stesso art. 2, comma 46, L. 662/96 (cfr. TAR Lazio, sez. II bis, sent. 21 giugno 1999, n. 1521).

Tuttavia, nel senso della natura sanzionatoria, e non risarcitoria, della indennità ex art. 15 della L. 1497/39 si è espresso anche il Ministero per i beni e le attività culturali, dipartimento per i beni culturali e paesaggistici, con pareri 2 gennaio 2006, n. 57/2006, e 20 gennaio 2006, n. 1245.

In conclusione, si ritiene che **l'indennità ex art. 15 L. 1497/39 è dovuta anche se il danno è pari a zero**, così come disposto nel decreto ministeriale attuativo.

Si ricorda inoltre che il decreto ministeriale non si applica agli altri istituti sananti previsti per altre tipologie di abusi commessi in area vincolata, per i quali il legislatore prevede sanzioni specifiche. In particolare, per l'autorizzazione paesaggistica c.d. "postuma" e per l'accertamento c.d. "ordinario" di compatibilità paesaggistica si applicano i parametri previsti nell'art. 167, comma 5, che prevede il computo del danno e del profitto (*"somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione"*). In particolare, per l'attuazione del procedimento di accertamento "ordinario" di compatibilità la Regione Lazio e il Ministero hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa in data 18 dicembre 2007 (pubblicato sul sito regionale). Infine, per l'accertamento c.d. "straordinario" di compatibilità paesaggistica trovano attuazione le sanzioni previste nell'art. 1, comma 37, lett. b), della L. 15 dicembre 2004, n. 308.

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

GDP