

CIRCOLARE MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI 30 LUGLIO 1985 N.3357/25

(G.U. 8-8-1985, N.186)

LEGGE 28 FEBBRAIO 1985, N.47; DECRETO LEGGE 23 APRILE 1985, N.146, CONVERTITO NELLA LEGGE 21 GIUGNO 1985, N.298; DECRETO LEGGE 22 LUGLIO 1985, N.356: NORME IN MATERIA DI RECUPERO E SANATORIA DELLE OPERE ABUSIVE. OPERE INTERNE

La legge 28-2-1985, n.47, è entrata in vigore il 17 marzo 1985. Successivamente, il decreto legge 23-4-1985, n.146, convertito nella legge 21-6-1985, n.298 ha apportato al testo originario numerose, importanti modifiche. Da ultimo, il decreto legge 22-7-1985, n.356 presentato al Parlamento per la conversione, ha introdotto una ulteriore modifica a detto testo. La legge affronta, essenzialmente, due temi: il controllo dell'attività urbanistico-edilizia e la sanatoria delle opere abusivamente realizzate entro il 1o ottobre 1983. Pur nella distinzione dei temi, i due gruppi di norme ad essi relativi concorrono a combattere l'abusivismo edilizio: il primo attraverso una maggiore articolazione e un inasprimento del sistema sanzionatorio; il secondo mediante una regolamentazione delle situazioni derivanti dall'abusivismo pregresso.

Con la presente circolare questo Ministero intende far conoscere il proprio avviso sulle disposizioni della legge riguardanti il recupero e la sanatoria delle opere abusive, contenute nei capi terzo e quarto; su quelle del capo V connesse con la stessa materia, nonché sulla normativa riguardante le "opere interne" di cui agli artt. 26 e 48 che, per il loro carattere innovativo e per il vasto interesse suscitato necessitano di qualche chiarimento. E ciò al fine di fornire un indirizzo per una interpretazione omogenea ed uniforme della legge e per una sua corretta applicazione.

1. RECUPERO E SANATORIA DELLE OPERE ABUSIVE - VARIANTI AGLI STRUMENTI URBANISTICI (art.29)

La normativa in materia di recupero degli insediamenti abusivi è intesa a dare un contenuto urbanistico alla sanatoria, quando si manifesti non in singoli episodi costruttivi, ma nella forma di agglomerati edilizi più o meno estesi.

L'art.29 costituisce una norma cornice per l'attività legislativa delle regioni che vorranno disciplinare la formazione delle varianti di recupero; ma, è insieme, dispositiva per i comuni che riterranno di provvedere in assenza di normativa regionale.

La legge non stabilisce quali agglomerati debbano intendersi "insediamenti" ai fini del recupero: e pertanto, spetterà alle regioni o ai comuni individuare quali raggruppamenti di edifici debbano essere considerati "insediamenti" e sottoposti alla disciplina dettata dall'art.29.

E' possibile che nell'ambito degli agglomerati edilizi da sottoporre a variante di recupero esistano edifici realizzati dopo la data del 1o ottobre 1983 stabilita dalla legge, in via generale, quale termine entro il quale le opere debbono essere ultimate per poter ottenere la sanatoria.

Ma questa circostanza non comporta l'inammissibilità della formazione della variante di recupero che, per il suo carattere urbanistico, deve essere riferita ad una zona tale per estensione, da consentire una idonea progettazione dello strumento di pianificazione; fermo restando che le opere realizzate abusivamente dopo il 1o ottobre 1983 non potranno conseguire la concessione in sanatoria.

Ai fini di una adeguata dotazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, le varianti potranno prevedere l'utilizzazione di spazi sia interni sia esterni all'insediamento, anche attraverso demolizioni, espropriazioni e diverse utilizzazioni delle costruzioni esistenti; come si evince anche dagli artt. 29, 30 e 32, lettera b) della legge.

E' appena il caso di rilevare che gli insediamenti abusivi realizzati su aree soggette a vincolo di inedificabilità - e pertanto non suscettibili di sanatoria, secondo il disposto dell'art.33 - non possono essere oggetto di varianti di recupero.

Quanto agli insediamenti ricadenti in zona sismica, deve rilevarsi che le regioni non possono stabilire criteri di recupero in contrasto con le disposizioni statali in materia. Per quanto riguarda, comunque, la sanatoria dei singoli immobili abusivi, è necessario far riferimento alla normativa emanata con il decreto ministeriale 15-5-1985, in attuazione dell'art.35, comma 4, della legge n.47 del 1985.

La disposizione dell'art.29 che prevede la ridefinizione della normativa regionale in materia di contributo di concessione, limitatamente al recupero degli insediamenti abusivi, non coincide perfettamente con la analoga disposizione, contenuta nell'art.37 e riguardante la generalità delle concessioni in sanatoria. Deve, tuttavia, ritenersi che l'art.37 prevalga

sull'art.29, sia per la maggiore completezza e articolazione della regolamentazione della materia, sia per la portata più generale, che comprende anche le ipotesi disciplinate dalla norma relativa agli insediamenti abusivi.

Quanto agli oneri di urbanizzazione e al contributo di concessione deve farsi presente che i comuni che intendessero formare le varianti di recupero, in carenza della legge regionale prevista dall'art.29 dovrebbero, comunque, osservare le disposizioni emanate dalla regione in attuazione dell'art.37 della legge n.47 del 1985.

Deve, infine, farsi presente - come si preciserà meglio illustrando l'art.32, lettera b) - che le opere abusive comprese in un insediamento da recuperare possono ottenere la concessione in sanatoria soltanto qualora risultino non in contrasto con le previsioni delle varianti di recupero, che destinino le aree su cui le opere medesime insistono ad edifici o spazi pubblici. Tuttavia, la domanda di concessione deve essere presentata entro il termine prescritto - 30 novembre 1985 anche se la variante non sia stata ancora adottata o approvata.

2. FACOLTA' ED OBBLIGHI DEI COMUNI (art.30)

Per agevolare l'attuazione delle varianti di recupero la legge prevede una serie di disposizioni dirette ad eliminare alcuni degli ostacoli che il comune può incontrare nell'iter di acquisizione degli immobili necessari per l'esecuzione di opere ed impianti pubblici.

E' previsto, innanzitutto, che in luogo dell'indennità di espropriazione, i proprietari di lotti di terreno destinati a spazi o impianti pubblici con le varianti di recupero possono chiedere l'assegnazione di equivalenti lotti nell'ambito dei piani di zona per costruirvi, singolarmente o riuniti in cooperative, la propria prima abitazione.

La norma necessita di alcuni chiarimenti. In primo luogo deve ritenersi che il lotto a disposizione nel piano di zona sostituendo l'indennità di espropriazione - debba essere ceduto in proprietà e non assegnato in diritto di superficie.

Quanto all'equivalenza dei lotti deve ritenersi che questa debba avere carattere non economico, ma urbanistico. E pertanto, il confronto non deve essere effettuato tra i valori economici dei lotti (che, in ambedue i casi corrispondono all'indennità di espropriazione) ma tra le potenzialità urbanistiche: e pertanto si dovrà assegnare al proprietario espropriando - ovvero a più proprietari riuniti in cooperativa - lotti sui quali si possa realizzare un volume edilizio equivalente a quello realizzabile nell'insediamento abusivo - secondo la densità media di questo - con il limite della quantità sufficiente e costruirvi la prima abitazione. L'esplicito riferimento alla prima abitazione esclude anche al proprietario espropriando di vaste aree possano essere assegnate più aree di quelle necessarie e sufficienti a soddisfare le esigenze abitative primarie: per l'acquisizione della parte eccedente dovrà provvedersi con il normale procedimento espropriativo.

Anche i proprietari degli edifici da demolire possono chiedere l'assegnazione - anche qui si tratterà di cessione in proprietà - di un lotto di terreno, nell'ambito del piano di zona, per costruirvi la propria prima abitazione. In questo caso l'assegnazione del lotto sostituirà l'indennità di espropriazione, per la parte relativa al terreno, mentre l'espropriazione del fabbricato sarà effettuata secondo le norme vigenti.

Una sola osservazione appare necessaria in ordine alla norma del comma 1, secondo la quale per far fronte alle richieste di lotti edificabili, i comuni che adottano le varianti di recupero sono tenuti a provvedere alla formazione dei piani di zona, anche se a ciò non obbligati dalle vigenti disposizioni.

La legge pone un obbligo di provvedere nel senso sopraddetto. Tuttavia, l'abolizione del limite massimo del 40% e il riferimento agli "opportuni" ampliamenti, sembra significare che l'obbligo posto ai comuni è, in realtà, quello di mettere a disposizione dei proprietari espropriandi lotti di terreno edificabili: cosicché, se non esistessero richieste in tale senso, ovvero se il comune potesse soddisfarle nell'ambito del piano di zona vigente o, al limite, con aree del patrimonio comunale, potrebbe risultare non necessario - né obbligatorio - redigere o ampliare il piano di zona.

3. SANATORIA DELLE OPERE ABUSIVE: CARATTERISTICHE GENERALI (art.31)

La legge n.47 del 1985 prevede una sanatoria ampia e comprensiva sia per ciò che riguarda i soggetti legittimati a chiedere la sanatoria medesima, sia per ciò che concerne le opere sanabili.

La sanatoria ha carattere automatico, nel senso che al sindaco è sottratta ogni discrezionalità nelle determinazioni di competenza quando si verificano le condizioni poste dalla legge: il rilascio della concessione è pertanto da considerare atto dovuto.

La sanatoria, inoltre, è onerosa, essendo subordinata alla corresponsione di una somma a titolo di oblazione.

Quanto al tempo, la sanatoria riguarda le opere abusive in qualsiasi momento realizzate, con il limite del 1o ottobre 1983, quale termine per l'ultimazione dei lavori assoggettati a sanatoria.

3.1. I SOGGETTI LEGITTIMATI (art.31)

La legge riconosce la legittimazione ad agire per conseguire la sanatoria a diverse categorie di soggetti.

Sono, innanzitutto, legittimati i proprietari delle opere abusive. A questo riguardo - trattandosi di espressione di immediata comprensione - deve soltanto farsi presente che, in situazione di condominio, spetterà non soltanto all'amministrazione condominiale presentare l'istanza di sanatoria, per le parti comuni, ma anche ai singoli condomini.

Possono, inoltre, conseguire la sanatoria tutti i soggetti che hanno titolo, ai sensi della legge 28-1-1977, n.10, a richiedere la concessione edilizia o l'autorizzazione. Si tratta di titolari di un diritto reale sul bene, diverso dal diritto di proprietà, quale l'usufrutto, l'uso, l'abitazione, il diritto di superficie, di enfiteusi, ecc. ma anche di altri soggetti che, comunque, avrebbero potuto o potrebbero chiedere la concessione o l'autorizzazione.

Infine, con espressione molto ampia e comprensiva, il comma 3 dell'art.31 precisa che può chiedere la concessione o l'autorizzazione in sanatoria <<ogni altro soggetto interessato al conseguimento della sanatoria medesima>>.

Ciò significa che la facoltà di ottenere la sanatoria è soggetta all'unico limite dell'esistenza di un interesse che la legge non qualifica, ma che discende dal particolare rapporto del soggetto con l'opera abusiva, ovvero col proprietario di questa. Può affermarsi in breve, che sono legittimati tutti i soggetti che dalla sanatoria dell'abuso possono trarre un vantaggio giuridico od economico.

Pertanto, potrà chiedere la sanatoria il conduttore che, di fronte all'inerzia del proprietario e nel timore della ingiunzione della sanzione demolitoria ritenga di assumere l'iniziativa; potranno prendere l'iniziativa i congiunti o i rappresentanti di assenti, di immigrati, di malati, di minori; potrà presentare istanza il creditore che abbia interesse a rendere pienamente commerciabile un bene del debitore; il socio di cooperativa che abbia avuto l'assegnazione provvisoria; il proprietario dell'area sulla quale è stata realizzata la costruzione abusiva; il detentore dell'immobile a titolo precario, ecc.

A parte vanno poi considerati coloro che sono legittimati a presentare la domanda di concessione in sanatoria, in nome e per conto del titolare del bene, quali rappresentanti legali e volontari, secondo il disposto dell'art.47-bis della legge n.47 del 1985.

La legge, comunque, è chiara nell'attribuire l'onore della sanatoria al responsabile dell'abuso; poiché, infatti, precisa che <<gli altri soggetti interessati>> hanno diritto a rivalersi nei confronti del proprietario, per quanto concerne le spese sostenute per il pagamento sia dell'oblazione, sia del contributo di concessione, ove dovuto.

Altri soggetti esplicitamente legittimati a chiedere la sanatoria sono il titolare della concessione, il committente, il costruttore, il direttore dei lavori. L'art.38 della legge n.47 del 1985 precisa, infatti, che tali soggetti, se intendono fruire dei benefici penali previsti dallo stesso art.38 e dell'articolo successivo, possono presentare al comune autonoma domanda di oblazione. In tal caso, si verificherà un cumulo di istanze per la stessa unità immobiliare anche se alcune intese ad ottenere la concessione, oltre a fruire dei benefici penali, essendo l'estinzione del reato strettamente personale ai sensi dell'art.182 del codice penale.

3.2. AMMINISTRAZIONI STATALI O EQUIPARATE (art.31)

Non debbono, invece, presentare istanza di sanatoria ai sensi della legge n.47 del 1985 i soggetti che non sono tenuti a munirsi di licenza edilizia, concessione o autorizzazione comunale per realizzare le opere di competenza.

Si tratta delle amministrazioni statali o ad esse equiparate, nonché degli <<enti istituzionalmente competenti>> le cui opere sono sottratte alla concessione comunale perché sottoposte al controllo urbanistico statale nei modi previsti dall'art.29 della legge urbanistica n.1150 del 1942 fino al dicembre 1977 e, successivamente, dall'art.81 del decreto del Presidente della Repubblica n.616 del 1977.

Non vi è dubbio che anche l'attività edificatoria di tali amministrazioni ed enti può risultare in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia e che tale illegittimo comportamento deve essere riportato nell'ambito della norma. Ma, per raggiungere questo fine deve provvedersi secondo il procedimento stabilito dalla vigente legislazione: e cioè i soggetti pubblici interessati debbono presentare al Ministero dei lavori pubblici istanza intesa ad ottenere, ora per allora, la prescritta autorizzazione, che sarà rilasciata, ove ricorrano le condizioni previste, dopo l'espletamento della procedura di cui all'art.81.

Quando le amministrazioni abbiano realizzato opere o interventi su immobili di cui non siano proprietarie (ad es.: presi in locazione) l'istanza per ottenere in sanatoria l'autorizzazione può essere presentata soltanto dalle amministrazioni medesime e non dal proprietario dell'immobile, il quale certamente non ha titolo per ottenere il provvedimento ex art.81 del decreto del Presidente della Repubblica n.616 del 1977.

E' da ritenere, peraltro, che il proprietario possa chiedere al sindaco la concessione in sanatoria, per conservare, al momento del rilascio da parte dell'amministrazione statale, l'immobile con le modifiche strutturali e d'uso realizzate da detta amministrazione, di fatto o in base ad autorizzazione. Ciò, ovviamente, alle condizioni stabilite per la sanatoria della legge n.47 del 1985: stante che la facoltà di operare in modo "difforme dalle prescrizioni e dai vincoli delle norme o dei piani urbanistici ed edilizi" riconosciuta dall'art.81 del decreto del Presidente della Repubblica n.616 del 1977 alle amministrazioni statali, può incontrare, per il privato, il limite posto dalle disposizioni della menzionata legge che prevedono l'insanabilità o la sanabilità condizionata delle opere eseguite in zone vincolate.

3.3. L'OGGETTO DELLA SANATORIA (Art.31)

Come si è detto, la legge prevede una sanatoria ampia anche sotto il profilo oggettivo. Salvo quanto si dirà a proposito delle condizioni ed esclusioni previste dagli artt. 32 e 33, possono essere sanate le "costruzioni" e le "Altre opere": cioè non solo gli edifici, ma anche i manufatti di ogni tipo, e le opere di urbanizzazione. Si tratta, insomma, per usare l'espressione dell'art.1 della legge n.10 del 1977 di tutte le opere che comportano trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio.

Quanto agli abusi, sono suscettibili di sanatoria le opere eseguite senza licenza o concessione edilizia, o autorizzazione, o in difformità dalle stesse; oppure in base a titolo annullato, decaduto o divenuto inefficace o nei confronti sia in corso procedimento di annullamento o di declaratoria di decadenza in sede giudiziaria o amministrativa.

A questo ultimo riguardo deve rilevarsi che il riferimento alla licenza, concessione edilizia o autorizzazione "prescritte da norme di legge o di regolamento" esclude dalla necessità della sanatoria poiché non si tratta di opere abusive le costruzioni realizzate prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica del 1942 nei comuni nei quali il regolamento edilizio non prescriveva l'obbligo della licenza edilizia. Nello stesso senso è anche l'ultimo comma dell'art.31, che precisa che sono soggette alla sanatoria le opere ultimate prima del 1° settembre 1967 - cioè quelle comprese nella prima fascia temporale di cui alla tabella allegata alla legge n.47 del 1985 - quando ai sensi non solo della legge urbanistica del 1942, ma anche dei regolamenti edilizi comunali era richiesto il rilascio della licenza di costruzione.

Per quanto riguarda le costruzioni realizzate prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica del 1942 - la quale è stata la prima a prevedere sanzioni penali in caso di costruzione in assenza di licenza edilizia o in difformità da questa - non sembra che esse siano soggette alla sanatoria ove si consideri che nei loro confronti viene meno l'oggetto fondamentale dell'istituto e cioè l'illecito penale.

La sanatoria può essere chiesta anche quando il titolo a costruire, ancora non annullato, sia sottoposto a procedimento di annullamento o di declaratoria di decadenza in sede giudiziaria o amministrativa. La disposizione riguarda opere che potrebbero essere state realizzate legittimamente e che tali potrebbero risultare a conclusione del procedimento. Tuttavia il legislatore ha ritenuto di dare all'interessato la facoltà di uscire dall'incertezza connessa con il procedimento liberandosi, attraverso la sanatoria, da ogni timore circa la sorte del bene contestato.

Secondo il disposto dell'art.43 la sanatoria è applicabile anche ai provvedimenti sanzionatori ancora in corso: cioè a quelli ancora in termini per l'impugnazione, a quelli nei cui confronti essa sia pendente nonché a quelli inoppugnabili ma non ancora eseguiti.

Nell'ipotesi di annullamento del titolo abilitante la realizzazione dell'opera, oggetto della domanda di sanatoria dovrà necessariamente essere l'intera opera la quale per effetto della misura caducatoria va considerata abusiva perché priva del titolo fin dall'origine. Nell'ipotesi di decadenza o di titolo successivamente divenuto inefficace, considerata la irretroattività dei relativi provvedimenti, la sanatoria dovrà invece essere richiesta solo per la parte di opera realizzata dopo che sia intervenuta la decadenza o l'inefficacia.

3.4. LA DATA DI ULTIMAZIONE (art.31)

La data entro la quale le opere debbono essere ultimate, per essere ammesse alla sanatoria, è il 1° ottobre 1983.

La legge dà una definizione di ultimazione (diversa da quella usata dall'art.4 della legge n.10 del 1977, che considera ultimate le opere "abitabili o agibili") da valere soltanto per la legge n.47 del 1985 e che fa riferimento all'esecuzione del rustico e al completamento della copertura.

Quanto all'espressione "rustico" essa comprende, oltre alla muratura portante - negli edifici realizzati con sistemi tradizionali - e l'intelaiatura in cemento armato o in travi in acciaio, anche le tamponature perimetrali.

Non può escludersi, tuttavia, che possa considerarsi ultimato un edificio privo delle tamponature, quando le chiusure esterne siano previste non in laterizio ma in materiali o strutture prefabbricate da applicare: quali potrebbero essere vetrate che formano parete o infissi che chiudono le aperture dell'intelaiatura.

Il rustico, insieme alla copertura, deve, comunque, essere tale da rendere bene individuabile il volume dell'edificio: in aggiunta al volume così definito non è ammissibile alcuna addizione, salvo i volumi tecnici che, come è noto, debbono, per la loro funzione, essere realizzati al di fuori del corpo dell'edificio e che, pertanto, non concorrono a formare cubatura.

La copertura potrà risultare costituita dal tetto ovvero dal solaio dell'ultimo piano realizzato: dovrà, in ogni caso, concorrere a definire il volume dell'edificio.

La legge stabilisce anche che, per le opere interne abusive e per quelle non destinate alla residenza, l'ultimazione corrisponde al completamento funzionale delle opere medesime. Esse, pertanto, possono essere completate "al rustico" e cioè senza le finiture civili, ma debbono essere tali da permetterne l'uso in relazione alla funzione cui sono destinate.

L'indicazione, contenuta nella legge, di un termine riferito all'ultimazione per poter accadere alla sanatoria comporta il divieto di completare le opere che, alla data stabilita, non erano ultimate nel senso indicato dalla legge medesima. Qualora, dopo il 1° ottobre 1983, il responsabile dell'abuso avesse continuato i lavori, la sanatoria potrebbe essere richiesta soltanto per la parte realizzata prima di tale data, sempreché la parte aggiuntiva sia enucleabile e autonoma, rispetto alla restante costruzione, così da poter essere sottoposta al regime sanzionatorio previsto dalla legge n.10 del 1977. Altrimenti, quando quella aggiuntiva costituisca la parte più rilevante della costruzione, tale da caratterizzarla tipologicamente o strutturalmente, l'edificio deve essere considerato totalmente realizzato dopo la data di riferimento.

A questo proposito deve farsi presente - come già accennato - che l'art.43 stabilisce una deroga al principio generale, nel senso che le opere "non ultimate" nel senso indicato dal comma 2 dell'art.31, per effetto di provvedimenti amministrativi e giurisdizionali, possono non solo ottenere la sanatoria, ma anche essere completate <<limitatamente alle strutture realizzate e ai lavori che siano strettamente necessari alla loro funzionalità>>.

La diversa terminologia usata ("struttura realizzata" e non "rustico e copertura ultimata", come al comma 2 dell'art.31); nonché il fatto che i lavori di completamento possono riguardare la "funzionalità" delle strutture, mostrano come il legislatore abbia avuto una particolare considerazione per i soggetti che abbiano ottemperato al provvedimento di sospensione. Infatti, le "strutture" nelle costruzioni in cemento armato o in travi di ferro non comprende anche le tamponature; ed inoltre l'art.43 non chiede la loro previa ultimazione. Anzi, esso consente il completamento funzionale delle strutture in qualsiasi stato si trovino "realizzate" fino a renderle adatte a svolgere la funzione cui erano destinate.

Per le opere di cui al comma 5 dell'art.43 il tempo di commissione dell'abuso è determinato dalla data del primo provvedimento amministrativo o giurisdizionale di sospensione dei lavori: purché, ovviamente, questo sia intervenuto entro il 1o ottobre 1983.

Quando esistano provvedimenti del tipo ora detto, o altri atti o certificazioni provenienti da pubblici poteri, l'accertamento del tempo di commissione dell'abuso non crea problemi.

Quando, invece, manchi un provvedimento avente data certa, che individui tale momento, l'interessato potrà dimostrare, attraverso la documentazione in suo possesso (fatture per la fornitura di materiale, fattura di aziende erogatrici di servizi pubblici, ecc.), la veridicità della sua affermazione ovvero, in mancanza di tale documentazione, potrà presentare un atto notorio o un atto sostitutivo di atto notorio.

Comunque, il comune potrà accertare la data di effettiva ultimazione dei lavori nei modi che riterrà più opportuni.

4. OPERE COSTRUITE SU AREE SOTTOPOSTE A VINCOLO (art.32)

L'art.32 pone, innanzitutto, un principio generale: e cioè che il rilascio della concessione in sanatoria per opere eseguite su aree sottoposte a vincolo è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso. Si tratta di vincoli la cui tutela è affidata alla discrezionale valutazione dell'amministrazione che può consentire, negare o sottoporre a condizioni l'edificazione o, comunque, la trasformazione del territorio. La norma non si riferisce, pertanto, alle destinazioni di piano, il cui rispetto è assicurato dal comune nell'esercizio dei suoi poteri, ma ai vincoli posti da amministrazioni diverse da quella comunale.

4.1. IL MOMENTO DELL'IMPOSIZIONE DEL VINCOLO (art.32)

L'art.32 non precisa in quale momento il vincolo deve essere stato imposto, perché sorga la necessità di acquisire il parere favorevole dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo medesimo. La norma, anzi usa una espressione ampia ma che non ne definisce sicuramente l'ambito di applicazione ("opere eseguite su aree sottoposte a vincolo") che necessita di interpretazione sulla base dei principi generali. E' il principio che trova applicazione quando si tratti di concessioni di edificare è che esse (comprese quelle in sanatoria) sono rilasciate sulla base della normativa urbanistica vigente al momento del rilascio.

Pertanto, nessuna questione sorge quando il vincolo preesisteva alla realizzazione dell'opera abusiva e permane tuttora: alla violazione della normativa urbanistica si aggiunge quella del vincolo e, conseguentemente, è necessario acquisire il parere dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo medesimo.

Quando l'opera abusiva è stata realizzata in contrasto con un vincolo poi venuto meno, e pertanto inesistente al momento della concessione in sanatoria ovvero della formazione del silenzio-assenso di cui al comma 12 dell'art.35, il comma 1 dell'art.32 non trova applicazione e nessun parere deve essere richiesto: l'amministrazione, d'altra parte, non avrebbe la potestà di negare un parere favorevole, quando il vincolo non esistesse al momento dell'esame dell'opera abusiva.

Quando, invece, il vincolo è intervenuto dopo la realizzazione dell'opera abusiva è necessario chiedere il parere previsto dall'art.32, che sarà rilasciato tenendo conto della esistenza del vincolo in parola. Si tratta, infatti, di opere che, in precedenza - mancando della concessione o essendo state realizzate in difformità da questa - non avevano giuridica esistenza; e, pertanto, in occasione della richiesta di concessione in sanatoria, debbono essere valutate secondo la normativa vigente al momento del relativo rilascio.

L'art.32, peraltro, lascia al discrezionale apprezzamento dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo la determinazione in ordine al parere. Tale amministrazione, cioè, deve sempre valutare l'opera in relazione agli interessi da tutelare: cosicché potrebbe rilasciare parere favorevole alla concessione in sanatoria, anche quando il vincolo previsto comportasse la inedificabilità assoluta.

4.2. IL PARERE DELLE AMMINISTRAZIONI PREPOSTE ALLA TUTELA DEL VINCOLO (art.32).

Il parere delle amministrazioni competenti è per il comune obbligatorio - nel senso che esso non può provvedere senza aver preso cognizione del parere - e vincolante ai fini del rilascio della concessione in sanatoria.

Trattandosi di un sub-procedimento è, di norma, compito del comune chiedere alla competente amministrazione il parere: e ciò significa anche che ricade sul comune la responsabilità del rilascio della concessione in conformità a tutti i pareri necessari.

Tuttavia, ciò non esclude che l'interessato possa assumersi il compito di chiedere direttamente all'amministrazione competente il parere necessario. In tale caso, egli deve allegare alla domanda di concessione il parere già ottenuto; altrimenti, allegherà copia conforme della istanza, rivolta all'amministrazione che tutela il vincolo, affinché il comune possa conoscere l'esito della istanza in parola: poiché, trascorsi 180 giorni dalla presentazione, il parere si intende reso in senso negativo ed il comune non può rilasciare la concessione in sanatoria.

In ogni caso, il privato invia al comune tante copie di domande (con relativa documentazione) quanti sono i vincoli di cui gli risulti l'esistenza.

Nei casi in cui sia il comune a chiedere il parere, deve farlo con modalità che permettano di individuare una data certa, appunto perché tale data è quella dalla quale decorre il termine di 180 giorni sopradetto. Il comune, inoltre, è tenuto a comunicare il parere negativo - espresso o tacito - e la conseguente reiezione della domanda di sanatoria, all'interessato, il quale potrebbe esperire i rimedi giurisdizionali avverso il provvedimento dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo.

Il parere dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo, se non rilasciato nel termine di 180 giorni comporta, come si è detto, silenzio-rifiuto. Esso è elemento importante nel procedimento di sanatoria, perché condiziona sia la ripresa dei lavori, sia la formazione del silenzio-assenso sull'istanza di concessione in sanatoria: e, pertanto, sarà opportuno che le competenti amministrazioni provvedano tempestivamente, anche perché il silenzio-rifiuto immotivato originerebbe un contenzioso, che vedrebbe l'amministrazione soccombente.

4.3. I VINCOLI (art.32)

Il comma 2 dell'art.32 stabilisce, poi, che sono sanabili le opere eseguite abusivamente su aree vincolate dopo la loro realizzazione, purché si verifichino alcune condizioni.

La prima categoria cui la norma fa riferimento è quella delle opere realizzate lettera a) in difformità dalla normativa antisismica: e la condizione è che l'edificio sia staticamente idoneo o che lo divenga a seguito di un intervento di adeguamento realizzato in conformità alle disposizioni del decreto del Ministro dei lavori pubblici in data 15-5-1985.

La lettera b) riguarda le costruzioni realizzate in contrasto con le previsioni urbanistiche di destinazione ad edifici o spazi pubblici: e, la condizione di sanabilità consiste in un evento futuro, poiché tali costruzioni dovranno risultare non in contrasto con le varianti di recupero urbanistico che i comuni formeranno nel rispetto dei criteri stabiliti dalle regioni ai sensi del capo III della legge n.47 del 1985. Nell'ipotesi della lettera b), pertanto, il responsabile dell'abuso deve presentare istanza di concessione in sanatoria nei termini stabiliti dall'art.35 conseguendo gli effetti collegati a tale presentazione e al versamento dell'oblazione; ma potrà ottenere la concessione solo dopo l'approvazione della variante di recupero.

E' da ritenere, a questo riguardo, che le regioni e i comuni debbano provvedere, ai sensi dell'art.29, rispettivamente, a disciplinare la formazione delle varianti di recupero (comma 1) o a formare tali varianti (comma 3) prima del rilascio delle concessioni in sanatoria e quindi, prima del termine di cui all'art.35, comma 12, trascorso il quale si forma il silenzio-assenso sulla domanda di concessione. Altrimenti - e cioè dopo il rilascio esplicito e implicito della concessione - l'opera abusiva sarà considerata sanata e pertanto legittima a tutti gli effetti, compresi quelli espropriativi: non troverà applicazione, cioè il disposto dell'art.16 della legge 22-10-1971, n.865, secondo il quale, quando sull'area esproprianda insiste un'opera abusiva, l'indennità è determinata in base al valore della sola area.

Deve farsi presente - in relazione alla sentenza n.92 del 1982 della Corte costituzionale - che, trascorso il termine quinquennale di efficacia delle norme urbanistiche che prevedono la destinazione ad edifici o spazi pubblici, cessa il relativo vincolo; e pertanto viene a mancare il contrasto ipotizzato dall'art.32, lettera b), della legge n.47 del 1985, e le opere abusive debbono essere considerate come realizzate su area già vincolata sulla quale il vincolo è venuto meno. Il comune, tuttavia, potrebbe confermare il vincolo con la variante di recupero.

Infine (lettera c) sono sanabili le costruzioni realizzate nelle fasce poste a protezione del nastro stradale, a condizione che non costituiscano minaccia alla sicurezza del traffico. I criteri per stabilire se esista tale minaccia e se, perciò, la concessione in sanatoria debba essere negata, possono indicarsi come segue:

A) ABUSI SINGOLI SU STRADA IN RETTILINEO.

Quando l'abuso sia costituito da un fabbricato di piccole dimensioni su strada diritta senza intersezioni, curve o singolarità plano-volumetriche prossime, la concessione edilizia in sanatoria sarà ammissibile ove il manufatto disti dalla strada almeno 5 m, ovvero almeno metà della larghezza della strada, se superiore tale frazione a 5 m.

B) ABUSI "SINGOLI" SU INTERSEZIONE STRADALE

Sarà opportuno assumere una perimetrazione flessibile con valori minimi e massimi, entro i quali l'amministrazione comunale, sentito l'ente proprietario della strada, possa adottare le sue determinazioni:

- valore minimo: lo stesso di cui al punto a);

- valore massimo: quello di cui al decreto ministeriale 1-4-1968, n.1404 ma con distacchi limitati ad una sola lunghezza.

Al di fuori di tali valori, la concessione in sanatoria sarà comunque negata.

C) ABUSI PLURIMI O DI DIMENSIONI NOTEVOLI SU STRADA IN RETTILINEO

Non potranno essere rilasciate concessioni quando manchi un distacco pari almeno alla metà dei valori di cui alla tabella dell'art.4, del D.M. 1-4-1968, n.1404.

D) ABUSI PLURIMI SU INTERSEZIONE STRADALE.

Sarà opportuno considerare una fascia avente la dimensione:

- minima: corrispondente all'art.5 del decreto ministeriale 1- 4-1968, n.1404 con distacchi limitati ad una sola lunghezza;

- massima: il valore integrale dell'art.5 dello stesso decreto ministeriale.

Al di sotto di detti valori minimi non appare possibile alcuna concessione in sanatoria.

E) ABUSI SINGOLI O PLURIMI IN CORRISPONDENZA DI CURVE, DOSSI, DISUNIFORMITÀ PLANO-VOLUMETRICHE.

L'ampia diversificazione dei casi in concreto riscontrabili suggerisce di conferire l'accertamento della "minaccia" alla valutazione documentata delle amministrazioni comunali e degli enti proprietari delle strade, fermo restando il minimo inderogabile di cui al comma 3 dell'art.19 della legge 6-8-1967, n.765. Naturalmente, le amministrazioni dovranno tenere massimo conto della casistica degli incidenti verificatisi in dette zone.

Si ritiene, inoltre, essenziale prescrivere che nei casi c), d) ed e), le amministrazioni comunali subordinino il rilascio della concessione in sanatoria alla destinazione a parcheggio, mediante atto d'obbligo in forma pubblica, della intera fascia residua tra strada ed edificio: a destinazione privata per quanto richiesto dall'art.18 della legge 6-8-1967, n.765, e dall'ultimo comma dell'art.26 della legge n.47 del 1985, ed anche a destinazione pubblica ove nei fabbricati coesistano attività commerciali, artigianali o produttive.

Comunque, il rilascio della concessione, per le costruzioni nelle fasce di rispetto stradale, è subordinato anche al parere favorevole dell'ente proprietario della strada.

Quando le condizioni indicate non si verificano, le opere abusive sono da considerarsi non suscettibili di sanatoria; e pertanto, nei loro confronti trovano applicazione le disposizioni del capo I.

Per le opere abusive realizzate da privati su aree di proprietà dello Stato o di enti pubblici territoriali, senza titolo che abiliti al godimento del suolo, il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria è subordinato anche alla disponibilità dell'ente a concedere onerosamente l'uso del suolo su cui insiste la costruzione.

Le opere in questione, tuttavia, ai sensi dell'art.33 della legge, sono insuscettibili di sanatoria anche dopo aver eventualmente ottenuto la concessione del suolo in tutti i casi in cui ricadono in zone sottoposte a vincolo di inedificabilità ovvero, ai sensi dell'art.32, sono sanabili soltanto se si verificano le condizioni ivi previste.

5. OPERE NON SUSCETTIBILI DI SANATORIA (art.33)

L'indicazione delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, contenuta nell'art.33 comprende il contrasto con <<ogni... vincolo che comporti la inedificabilità delle aree>>.

Quest'ultima dizione contenuta nella lettera d) deve considerarsi di carattere residuale con la conseguenza che le lettere precedenti sono meramente esemplificative.

L'ampiezza dell'indicazione è evidente anche in relazione alla inclusione, tra i vincoli tutelati, di quelli imposti non solo dalle leggi, statali e regionali, ma anche da strumenti urbanistici.

Le opere in questione, tuttavia, debbono essere state realizzate dopo l'imposizione del vincolo, per essere insuscettibili di sanatoria.

Là dove l'opera sia stata realizzata prima dell'imposizione del vincolo si è evidentemente al di fuori dell'art.33 ma non per questo al di fuori di ogni fattispecie limitativa. Si ritiene infatti che debba farsi applicazione della norma di carattere generale contenuta nel primo comma dell'art.32, con la conseguenza che i vincoli assumono un contenuto e una efficacia analoghi a quelli parziali.

Le opere realizzate su immobili vincolati ai sensi della legge n.1089 del 1939 sono di sanabilità condizionata, poiché la loro esclusione dalla sanatoria si verifica soltanto nella ipotesi in cui siano incompatibili con la tutela prevista dalla menzionata legge.

Tale valutazione non può che competere all'autorità, come individuata ai sensi dell'art.32, il cui parere negativo - sempre in analogia con quanto previsto in quest'ultimo articolo - sarà vincolante ai fini della sanatoria.

Non si ritiene invece possibile anche l'applicazione in via estensiva della speciale disciplina del silenzio-rifiuto e pertanto nei casi di omissioni dovrà farsi luogo ai principi generali dell'istituto (domanda più diffida).

Pertanto, il giudizio di insanabilità non può competere al comune ma, come per le opere di cui al comma 1 dell'art.32 è di spettanza dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo: il comune (o l'interessato) dovranno, pertanto, chiedere il parere previsto dalla disposizione ora menzionata.

Il recupero di opere abusive in contrasto con vincoli di inedificabilità mediante variante allo strumento urbanistico generale, deve considerarsi inammissibile tutte le volte che il vincolo medesimo è posto da leggi statali o regionali; è, invece, da ritenere consentito quando esso è previsto dal piano regolatore. Solo in questa ultima ipotesi il comune può "disporre" (modificandolo o eliminandolo) del vincolo preesistente, emanazione della sua volontà.

Per le opere non suscettibili di sanatoria si applicano le sanzioni del capo I ed in particolare la demolizione, stante la preminente esigenza di assicurare la salvaguardia dei valori tutelati col vincolo.

6. SOMMA DA CORRISPONDERE PER OTTENERE LA CONCESSIONE IN SANATORIA: L'OBLAZIONE (art.34)

La legge subordina il conseguimento della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria al pagamento di una somma all'erario (oblazione) e, nei casi previsti, di un'altra somma al comune (contributo di concessione).

Quanto all'oblazione, la somma unitaria a metro quadrato di superficie da corrispondere è indicata nella tabella allegata alla legge, che prevede sette tipologie di abuso e tre fasce temporali.

La somma da versare è determinata - peraltro, in via provvisoria - dal soggetto che presenta l'istanza di concessione in relazione alla superficie dell'opera o della parte dell'opera abusivamente realizzata; alla tipologia dell'abuso; al momento in cui l'abuso è stato realizzato. La legge, inoltre, per tener conto di particolari aspetti, oggettivi e soggettivi, dell'abuso e diversificare conseguentemente l'oblazione, prevede alcuni correttivi, maggiorativi o diminutivi, da applicare al valore tabellare.

A) LA TABELLA

Le tipologie degli abusi sono ordinate, nella tabella, in scala decrescente, a partire da quella di maggior gravità.

La tipologia 1 riguarda le opere realizzate in assenza di titolo o in difformità da questo, e, comunque, non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici sia al momento in cui i lavori furono iniziati, sia al momento in cui la domanda di concessione viene presentata.

La tipologia 2 riguarda le opere abusive, nel senso ora detto, al momento dell'inizio dei lavori, ma conformi alla normativa urbanistico-edilizia alla data di entrata in vigore della legge n.47 del 1985. Ricadono in tale tipologia di abuso, pertanto, le opere che sono diventate conformi a seguito di varianti allo strumento urbanistico, purché approvate non semplicemente adottate - al momento dell'entrata in vigore della legge: ivi comprese le varianti di recupero formate dai comuni, nelle regioni - quali il Lazio e la Sicilia - che hanno già legiferato in materia, quando i comuni abbiano già deliberato tali varianti e queste siano state approvate.

La tipologia 3 riguarda gli abusi formali: cioè le opere realizzate in assenza di titolo, ma conformi alla normativa vigente all'inizio dei lavori. La concessione in sanatoria, pertanto, può essere richiesta e rilasciata anche se, all'entrata in vigore della legge o al momento della presentazione dell'istanza, la disciplina urbanistica della zona interessata è mutata, così che l'opera abusiva soltanto formalmente al momento dell'inizio dei lavori è, attualmente, in contrasto sostanziale con la normativa ora vigente.

La tipologia 4 riguarda interventi abusivi eseguiti su edifici esistenti - a suo tempo realizzati in base a regolare licenza o concessione - che non abbiano comportato aumento della superficie utile o del volume assentito; opere di ristrutturazione edilizia realizzate senza titolo; modifiche di destinazione d'uso.

Ricadono nel primo gruppo di interventi le modifiche della sagoma che abbiano lasciato invariata superficie e volume assentiti; le lievi traslazioni dell'edificio, che non siano tali da comportare totale difformità dalla licenza o dalla concessione, ecc. Ai fini del calcolo dell'oblazione non vanno comunque, computati - secondo il disposto dell'art.51 - i volumi tecnici e i manufatti realizzati negli stabilimenti, indicati dalla norma ora citata, anche se per tali opere deve essere chiesta la concessione in sanatoria, quando siano state realizzate senza titolo.

Quanto al mutamento della destinazione d'uso, quello preso in considerazione al punto 4 della tabella allegata alla legge è il mutamento accompagnato da opere, che può definirsi strutturale; mentre quello funzionale - cioè senza realizzazione di opere - non forma oggetto di sanatoria.

Ciò è dimostrato dagli atti parlamentari e dalla stessa legge n.47 del 1985. Innanzitutto, la previsione di una oblazione per tali mutamenti, che esisteva nella versione del disegno di legge approvata dalla Camera dei deputati, è scomparsa nel successivo iter parlamentare. In secondo luogo, l'art.25, ultimo comma, della legge riduce entro ambiti precisi e limitati la facoltà dei comuni di disciplinare, eventualmente, il mutamento funzionale di destinazione d'uso.

La soluzione adottata dal legislatore appare, d'altra parte, equilibrata in relazione ai contrasti giurisprudenziali che si erano verificati vigente la precedente legislazione.

Inoltre, per essere rilevante ai fini che qui interessano, il mutamento di destinazione d'uso deve implicare variazione tipologica degli standards previsti dal decreto ministeriale 2-4-1968.

Ciò premesso, deve precisarsi che, di norma, rientrano nella tipologia di abuso 4 le modifiche, con opere, relative a superfici o volumi residenziali - come tali computati ai fini del rilascio della originaria licenza o concessione - che abbiano ricevuto altra destinazione: così ad esempio, la trasformazione di una abitazione in studio professionale.

Non rientrano invece nella tipologia 4 ma in quella 1 - od eventualmente nella 2 o nella 3 - le trasformazioni, con opere, di superfici o volumi non computati ai fini del rilascio del titolo originario, in superfici o volumi destinati alla residenza o all'uso produttivo. Così, ad esempio, ricadrà nella tipologia 1 (o 2 o 3) la trasformazione di soffitte, cantine, stenditoi o lavatoi coperti (ove il regolamento edilizio non li ricomprenda nei volumi considerati ai fini del computo dell'indice di edificabilità) in abitazione; nella stessa tipologia ricadrà la chiusura di spazi aperti (ad esempio: balconi) anche con pareti vetrate; o la chiusura di portici o di altri spazi aperti individuati da pilastri. In questi casi - poiché la modifica di destinazione ha comportato non solo un uso diverso, ma anche l'aumento del volume o della superficie utile - dovrà essere corrisposto anche il contributo di concessione, nella misura stabilita dalle disposizioni regionali.

Le tipologie 5 e 6 riguardano ambedue gli abusi consistenti in opere di restauro e risanamento conservativo eseguite senza titolo in difformità da questo: quando tali opere sono realizzate nei centri storici - purché non si tratti di interventi finalizzati all'adeguamento igienico, che ricadono nella tipologia 6 - sono assoggettati alla più onerosa oblazione prevista per la tipologia 5.

La tipologia 7 prevede le opere di manutenzione straordinaria realizzate senza titolo o in difformità da questo; le opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume; le varianti in corso d'opera.

Quanto alle opere di manutenzione straordinaria, rientrano nella tipologia quelle che riguardano l'esterno degli edifici e, comunque, quelle che non rientrano nella categoria delle "opere interne" di cui all'art.26.

Per le opere non valutabili in termini di superficie o di volume (ad esempio: scale, apertura o chiusura di vani per finestre o porte; piccole pensiline, ecc.) deve farsi presente che l'oblazione prevista deve essere pagata una sola volta, anche se nell'ambito della stessa unità immobiliare siano stati effettuati più abusi dello stesso tipo: quando, ad esempio, siano stati aperti due vani finestra; ovvero sia stata chiusa una finestra e aperta un'altra. Quando, tuttavia, per la quantità delle opere e per il loro collegamento funzionale, anche con opere interne, l'intervento realizzato debba considerarsi ricadente in altra tipologia di abuso (ad esempio ristrutturazione edilizia) la richiesta di concessione in sanatoria non potrà riguardare le singole opere (non valutabili in termini di superficie o di volume) ma l'intervento complessivo realizzato.

Infine, nella tipologia 7 ricadono abusi previsti anche in altre tipologie, quando siano stati commessi in corso d'opera. Le opere debbono avere le caratteristiche indicate all'art.15 della legge n.47 del 1985; per esse la concessione in sanatoria è necessaria, in quanto non è stata richiesta l'approvazione prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori; o, meglio, prima del rilascio del certificato di abitabilità, come precisa il comma 12 dell'art.15 della legge n.10 del 1977 vigente quando le opere venivano realizzate.(art.2 L.47/85).

Quanto alle note della tabella deve farsi presente che la nota 1 era stata introdotta nel disegno di legge quando la oblazione veniva calcolata in percentuale del contributo di concessione, determinato, secondo i parametri regionali, alcune volte in base alla superficie ed altre volte in base al volume. L'oblazione, così come è configurata nella legge approvata, fa, invece, esclusivo riferimento alla superficie.

Deve, infine, sottolinearsi che la nota 4 precisa che l'oblazione non può essere, in nessun caso, corrisposta in misura inferiore a quella prevista per la tipologia settima.

b) I COEFFICIENTI CORRETTIVI

Come si è detto, la legge prevede alcuni coefficienti maggiorativi o diminutivi dell'oblazione, per tener conto di situazioni soggettive ed oggettive.

Speciale considerazione è riservata, alla prima casa: (il cosiddetto abusivismo di necessità) per la quale l'oblazione ai fini del rilascio della concessione è ridotta di un terzo.

Tale riduzione è concessa purché si verifichino due condizioni. La prima è che l'abitazione sia stata "eseguita o acquistata" dal soggetto che presenta l'istanza; e pertanto il richiedente deve essere il proprietario dell'immobile da sanare. Non possono, conseguentemente, chiedere il beneficio della riduzione soggetti che usufruiscono dell'opera abusiva come "prima abitazione" ma a titolo diverso dalla proprietà (locazione, uso, abitazione, ecc.) anche se legati al proprietario da vincoli di parentela; né può chiedere tale beneficio il proprietario di uno o più alloggi che abbia destinato questi a "prima abitazione" di parenti, anche in primo grado.

La seconda condizione è che il richiedente la sanatoria risieda nell'unità immobiliare per la quale ha presentato la relativa domanda; a meno che si tratti di opera ultimata, ma non completata, ai sensi dell'art.31 e, pertanto, non abitabile.

La riduzione si applica per unità immobiliari di qualsiasi superficie - purché non si tratti di abitazioni di lusso, ovvero classificate catastalmente A1 - limitatamente ai primi 150 mq. Pertanto, il calcolo dell'oblazione, quando l'abitazione superi la misura ora indicata, dovrà essere effettuato distinguendo le superfici in relazione al diverso regime cui sono sottoposte. Una ulteriore riduzione, pari al 50 per cento dell'importo già ridotto, è concessa ai soggetti - anche in questo caso non può trattarsi che dei proprietari - che stipulano con il comune la convenzione o l'atto di obbligo per determinare canoni di locazione e prezzi di vendita delle unità immobiliari, costituenti prima abitazione.

La riduzione di un terzo e quella connessa al convenzionamento si applicano, ai fini della determinazione dell'oblazione, per intere unità immobiliari costituenti prima abitazione e non per abusi consistenti in ampliamenti, interventi sul patrimonio edilizio esistente, ecc. pur realizzati in una prima abitazione. Anche per la prima abitazione vale il disposto della nota 4 della tabella, circa l'importo minimo da corrispondere.

Il normale convenzionamento, ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge n.10 del 1977, che consente di ottenere la riduzione del contributo di concessione alla sola quota commisurata alle opere di urbanizzazione, può, invece, essere chiesto da qualsiasi soggetto che presenti l'istanza di concessione in sanatoria, alle condizioni previste dalle convenzioni comunali.

Quanto alle maggiorazioni, quella del comma 2 è generale: essa si applica, cioè, a tutte le opere abusive aventi superfici superiori a quelle indicate nel comma medesimo; a meno che non si tratti degli abusi indicati al quinto comma, per i quali è prevista una specifica disciplina delle riduzioni e delle maggiorazioni.

Deve, infine, farsi presente, quanto alle maggiorazioni previste per le superfici, che esse si applicano alle singole opere abusive aventi specifica rilevanza e autonomamente utilizzabili e costituenti, di norma, una unità immobiliare; e non al complesso delle opere eventualmente realizzate dal soggetto istante nell'ambito del comune o dell'intero territorio nazionale.

Quando, tuttavia, le opere abusive costituiscano un complesso unitario, sia pure suddiviso o suddivisibile in più unità immobiliari, le maggiorazioni previste dal comma 2 si applicano

all'intera opera abusiva, almeno fino a quando questa resti nella disponibilità del costruttore o, comunque, di un unico proprietario.

E pertanto dovranno essere sommate, ai fini della maggiorazione dell'oblazione le superfici di singole unità immobiliari comprese nello stesso edificio o quelle degli edifici compresi in una lottizzazione abusiva; non così per quelle di unità immobiliari ubicate in zone diverse, sia pure appartenenti allo stesso proprietario. Invece, le maggiorazioni relative alla superficie si applicano quando il richiedente la sanatoria sia l'acquirente- proprietario di più unità immobiliari ubicate in una singola "opera abusiva".

7. RATEIZZAZIONI (art.36)

L'oblazione può essere rateizzata. Tutti i soggetti che presentano la domanda di sanatoria possono corrispondere l'oblazione in tre rate: una al momento della presentazione della domanda pari alla metà e le altre due, maggiorate del 10 per cento in ragione di anno, rispettivamente nei successivi 120 e 60 giorni. Ma quando l'abuso costituisce la prima abitazione, il responsabile dell'abuso medesimo può ottenere una rateizzazione maggiore: 16 rate trimestrali per chi abbia i requisiti di reddito per essere assegnatario in locazione di un alloggio di edilizia pubblica sovvenzionata e 8 rate, egualmente trimestrali, quando il reddito sia quello previsto per accedere ai mutui agevolati dell'edilizia residenziale pubblica. Il numero di rate sopraindicato è il massimo concesso dalla legge; ma - stante il limite minimo di importo di ciascuna rata, fissato in 150.000 lire - quando l'importo dell'oblazione non sia elevato, la rateizzazione fruibile potrà risultare contenuta in un numero minore di trimestralità.

Anche per la rateizzazione vale quanto si è detto a proposito delle riduzioni dell'oblazione per la prima abitazione: e cioè che essa non si applica quando si tratti di ampliamenti, interventi su fabbricati esistenti, ecc.

Deve, infine, farsi presente che il disposto dell'art.4 del decreto legge 22-7-1985, n.356, che fissa la prima rata dell'oblazione in una somma pari alla metà dell'oblazione, non trova applicazione quando la rateizzazione è effettuata nelle ipotesi previste ai commi 1 e 2 dell'art.36.

8. IL CONTRIBUTO DI CONCESSIONE (art.37)

Oltre la somma da corrispondere all'erario a titolo di oblazione, il responsabile dell'abuso deve versare al comune il contributo di concessione (art.37). Questo è dovuto per le opere abusivamente realizzate dopo l'entrata in vigore della legge n.10 del 1977, purché non sia stato versato in precedenza: come può verificarsi quando una costruzione sia stata eseguita in base a concessione edilizia, ma in totale difformità dal titolo ottenuto.

La misura del contributo e le modalità di versamento sono stabilite dalle leggi regionali che possono modificare le precedenti disposizioni in materia.

Un contributo concessorio, in misura non superiore a quello commisurato alle opere di urbanizzazione, può, inoltre, esser previsto, sempre con legge regionale, anche per il periodo precedente all'entrata in vigore della legge n.10 del 1977, compreso tra il 1o settembre 1967 e il 30 gennaio 1977.

E' da far presente che i soggetti indicati all'art.6 (titolare della concessione, committente, costruttore, direttore dei lavori), i quali presentano autonoma domanda di oblazione ai sensi e per gli effetti dell'art.38 della legge n.47 del 1985, non debbono corrispondere il contributo di concessione, che resta a carico del richiedente la concessione; e ciò anche in relazione al principio - affermato dal Consiglio di Stato e divulgato dal Ministero dei lavori pubblici con la circolare del 30-7-1981, n.1669 - secondo il quale il contributo di concessione ha natura di corrispettivo per le opere di urbanizzazione che il comune ha tenuto a realizzare e, pertanto, non può essere riscosso più di una volta.

9. PROCEDIMENTO PER LA SANATORIA - LA DOMANDA DI CONCESSIONE (art.35)

Il procedimento per ottenere la concessione o l'autorizzazione in sanatoria inizia con la presentazione della domanda al comune. Tale domanda deve essere fatta esclusivamente sui modelli n.47/85 predisposti dal Ministero dei lavori pubblici e stampati a cura dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, approvati con decreto ministeriale 19-7-1985.

I modelli sono predisposti in quattro versioni, in relazione alle singole tipologie di abuso relative ad opere ad uso residenziale (mod. 47/85-A per le tipologie 1, 2, 3; mod. 47/85-B per le tipologie 5 e 6; mod. 47/85-C per la tipologia 7) in una versione relativa alle opere non destinate alla residenza, per tutte le tipologie (modello 47/85-D); oltre ad un modello riepilogativo (modello 47/85-R) delle domande presentate. Essi possono, pertanto, soddisfare ogni esigenza, per quanto riguarda le dichiarazioni degli interessati. Nulla vieta, tuttavia, che in casi specifici - ove si ritenga opportuno fornire altri dati oltre quelli richiesti, ovvero segnalare particolari situazioni che non trovano spazio nei modelli - si allegli al modello uno o più fogli aggiunti, debitamente firmati, con l'indicazione degli elementi e dati integrativi.

I modelli sono stampati in un esemplare per il comune e in due copie, una per il Ministero dei lavori pubblici, l'altra per il contribuente. L'esemplare per il comune e la copia per il Ministero sono inseriti nella busta appositamente predisposta e stampata; la copia per il Ministero deve essere trasmessa dal comune alla prefettura che provvederà a farla pervenire al

competente Ministero.

La domanda deve essere presentata entro il termine perentorio del 30 novembre 1985. Essa può pervenire al comune anche per posta, attraverso plico raccomandato con avviso di ricevimento.

Nei casi in cui il richiedente la concessione intenda ottenere copia conforme della domanda presentata - ad esempio per i fini di cui al comma 2 dell'art.40 della legge - deve rivolgersi, di norma, al comune, che è tenuto a rilasciarla. Qualora, tuttavia, l'interessato abbia necessità di ottenere tale documento in tempi più brevi di quelli occorrenti al comune, può provvedere diversamente: ad esempio, mediante notifica; oppure presentando al notaio, per l'autentica della firma, l'originale ed una copia della domanda di concessione e chiedendo al comune di apporre il proprio timbro e numero di protocollo, senza attestazione di conformità, sulla copia autenticata.

La legge prevede due ipotesi particolari, nelle quali è consentito presentare la domanda entro termini diversi da quello generale. La prima ipotesi considera la eventualità che il titolo a costruire - relativamente ad opere ultimate entro il 1o ottobre 1983 - venga annullata ovvero dichiarato decaduto o inefficace dopo l'entrata in vigore della legge n.47 del 1985. In tal caso è assegnato all'interessato un termine di 120 giorni, a partire dalla data di notifica del provvedimento per presentare la domanda.

A questo riguardo deve farsi presente che l'art.31 stabilisce che possono chiedere la concessione in sanatoria coloro "nei cui confronti sia in corso procedimento di annullamento di declaratoria di decadenza in sede giudiziaria o amministrativa". Il termine di cui all'art.35 riguarda, pertanto, i procedimenti di annullamento o di dichiarazione di decadenza o di inefficacia iniziati prima dell'entrata in vigore della legge n.47 del 1985; non quelli eventualmente instaurati, anche entro il 30 novembre 1985, avverso provvedimenti comunali o regionali di annullamento o di declaratoria di decadenza, emessi dagli organi competenti.

La seconda ipotesi è prevista dall'art.40, secondo il quale, quando l'abuso non riguardi totale difformità o assenza del titolo, la domanda di concessione in sanatoria può essere presentata entro un anno dall'entrata in vigore della legge n.47 del 1985, sia pure dietro pagamento di una oblazione doppia rispetto alla norma.

La domanda di concessione in sanatoria deve essere presentata per singole unità immobiliari, così come accatastate ovvero suscettibili di accatastamento. Le connessioni tra singole unità immobiliari - nel senso indicato all'art.34 - che possono portare al cumulo delle superfici ed alla maggiorazione dell'oblazione debbono risultare dal modello utilizzato.

Qualora si verificasse che, in un edificio abusivo composto di più unità immobiliari alcuni proprietari soltanto provvedano a chiedere la concessione in sanatoria, nulla vieta che la sanatoria venga rilasciata per una parte soltanto dell'edificio. Ai soggetti che hanno presentato l'istanza di concessione sarà accordato - alle condizioni di legge - il certificato di abitabilità; ai soggetti inerti saranno applicate le sanzioni, secondo il disposto dell'art.40, che consisteranno nella gratuita acquisizione delle unità immobiliari non sanate.

9.1. LA DOCUMENTAZIONE (art.35)

Alla domanda debbono essere allegati alcuni documenti. Il primo tra essi è costituito dalla prova dell'eseguito versamento dell'oblazione. Esso va effettuato esclusivamente sui moduli di conto corrente postale appositamente predisposti e in distribuzione presso gli uffici postali.

Quanto alla documentazione tecnica, l'art.35 non prescrive la presentazione del progetto, ma soltanto che siano allegate alla domanda la descrizione delle opere, le dichiarazioni sullo stato dei lavori, la documentazione fotografica, ecc.

Deve, tuttavia, rilevarsi che la documentazione prodotta deve essere tale da consentire al comune di rilasciare la concessione o l'autorizzazione in sanatoria richiesta. D'altra parte essa deve dare all'interessato la certezza del suo diritto: solo la chiara documentazione di ciò che è stato sanato lo metterà al riparo da futuri accertamenti di abusi presunti e gli darà la possibilità di ottenere i provvedimenti eventualmente necessari per modificare l'opera sanata. Inoltre, quando l'opera è ultimata al rustico, ma non è completata, è necessario rappresentare al comune, che deve rilasciare la concessione, come l'opera sarà completata nella distribuzione interna, nelle finiture, ecc.

E' pertanto da ritenere - fermo restando che, ai sensi del comma 9 dell'art.35 il comune può chiedere integrazioni dei documenti presentati - che, quanto meno per le prime tre tipologie di abuso sia opportuno se non necessario, presentare anche il progetto delle opere. Il modello di domanda, comunque, è corredato da una busta che può contenere anche gli atti progettuali.

Tornando alla documentazione esplicitamente prescritta dall'art.35, deve farsi presente che la "descrizione delle opere" di cui alla lettera a) - necessaria sia per le costruzioni ultimate ma non completate sia per quelle abitabili o agibili - è effettuata correttamente compilando in tutte le sue parti il modello di domanda di concessione predisposto dal Ministero dei lavori pubblici.

La documentazione della lettera b) riguarda, invece, essenzialmente - anche se non unicamente - le opere ultimate al rustico ai sensi del comma 2 dell'art.31 ma non ancora completate. La dichiarazione sullo stato dei lavori, corredata dalla documentazione fotografica e la perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere quando l'opera abusiva superi i 450 mc.- sono necessarie per individuare con certezza la consistenza delle opere da sanare, quando le opere medesime non siano ancora completate.

Quanto alla certificazione attestante l'idoneità statica delle opere, essa deve essere sempre presentata, quando l'opera abusiva superi i mc.450 e deve riguardare anche l'intero edificio nei casi in cui l'opera medesima, avente volume superiore alla detta misura, faccia parte di un edificio di maggiori dimensioni, per l'evidente ragione che un carico supplementare influisce sulla statica dell'intero edificio.

Quando un edificio abusivo superi il volume in questione, ma sia formato da più unità immobiliari, tutte inferiori a detta misura ed appartenenti a diversi proprietari, la certificazione relativa allo stato delle opere e all'idoneità statica deve essere presentata dall'amministrazione condominiale, ove esista; ovvero da uno dei proprietari anche per gli altri. Il sindaco, comunque, può condizionare il rilascio delle singole concessioni in sanatoria alla presentazione di detta certificazione.

I soggetti che intendono chiedere la riduzione della oblazione per la prima abitazione debbono inoltre allegare (lettera c) un certificato di residenza. Nel caso in cui l'alloggio ultimato non sia abitabile, perché incompleto, l'interessato potrà allegare una dichiarazione per affermare di aver eseguito - prima del 1o ottobre 1983 - o acquistato l'unità immobiliare allo scopo di destinarla a propria prima abitazione e di assumere l'obbligo di abitarla appena completata. Gli stessi soggetti, se intendono ottenere la rateizzazione prevista dall'art.36 sono tenuti a presentare anche la dichiarazione dei redditi. I responsabili di opere abusive destinate alla produzione allegano alla domanda un certificato della competente camera di commercio dal quale risulti che la sede dell'impresa - nel senso di luogo nel quale si svolge l'attività produttiva, non di sede legale - è situata nei locali per i quali si chiede la concessione in sanatoria. Ciò ai fini dell'applicazione del disposto del comma 5 dell'art.34, e, in particolare, per determinare le riduzioni dell'oblazione previste in relazione alle superfici coperte complessive, che appunto spettano a chi utilizzi l'opera per attività produttive e non al costruttore - venditore dell'opera o all'imprenditore che non utilizza i locali abusivi per lo svolgimento della sua attività. Le maggiorazioni dell'oblazione, invece, colpiscono, comunque, il soggetto che richiede la sanatoria.

Deve, solo, precisarsi che le imprese agricole, le quali non sono iscritte alla camera di commercio, in sostituzione del certificato camerale, possono presentare altra attestazione, quale, ad esempio, quella riguardante la qualifica di coltivatore diretto rilasciata dal comune, ovvero analoga dichiarazione delle organizzazioni professionali o sindacali dell'agricoltura, ecc. Infine, tutti coloro i quali chiedono la concessione in sanatoria, devono allegare la prova dell'avvenuta presentazione all'ufficio tecnico erariale della documentazione necessaria per l'accatastamento; ovvero, quando l'accatastamento sia già avvenuto, la relativa certificazione.

Qualora il professionista incaricato di rilasciare la certificazione statica non ritenga l'opera "collaudabile" l'interessato deve presentare un progetto di adeguamento, anch'esso redatto da un tecnico abilitato.

Tale progetto - stante il limitato tempo a disposizione - può essere presentato anche separatamente dalla domanda: ma, comunque, entro 120 giorni da questa. Il comma 6 dell'art.35 precisa, infatti, che entro tale termine "l'interessato integra, ove necessario, la domanda a suo tempo presentata". Pertanto, nella ipotesi ora fatta, l'interessato dovrà, nel presentare la domanda, dichiarare la inidoneità statica della costruzione, ed il proprio intendimento di presentare un progetto di adeguamento; nei 120 giorni successivi presenterà il progetto preannunciato; al momento della ultimazione dell'intervento di adeguamento presenterà la certificazione di idoneità statica; il rilascio della concessione seguirà la presentazione della detta certificazione.

Quanto al progetto in questione, deve precisarsi che la sua qualificazione "di adeguamento" sta a significare che esso deve prevedere interventi sulle strutture che non modifichino l'edificio nella sua consistenza volumetrica e di superficie; e che, anzi, conservi le strutture già realizzate, pur rendendole staticamente idonee in relazione alla loro funzione. Non sarebbe, pertanto, ammissibile non solo un ampliamento dell'esistente, ma neppure una demolizione e ricostruzione, quando le strutture fossero talmente inidonee, da non poter essere rese staticamente collaudabili mediante opere di adeguamento.

Deve sottolinearsi - a proposito sia della certificazione statica che del progetto di adeguamento - la rilevanza e la delicatezza del compito affidato al professionista. Detta certificazione sostituisce, infatti, a tutti gli effetti, gli accertamenti, in ordine alla idoneità statica, al cemento armato, al rispetto delle norme sismiche, altrimenti attribuiti agli uffici statali e regionali. Si tratta, in concreto, del trasferimento al professionista di compiti normalmente spettanti ad uffici pubblici. Questi ultimi peraltro sono senz'altro autorizzati ad effettuare tutti gli interiori accertamenti ritenuti necessari.

Come si è detto, il comma 6 dell'art.35 dà la facoltà all'interessato di integrare, nei 120 giorni successivi alla presentazione della domanda, la domanda medesima. La disposizione, insieme a quella del comma 9 che faculta il sindaco ad invitare, ove lo ritenga necessario, l'interessato ad integrare la documentazione presentata, rende palese che la presentazione della domanda è soggetta ad un termine perentorio, ma che l'incompletezza della documentazione non è motivo di invalidità della domanda medesima.

Il comma 7 dell'art.35 riguarda le costruzioni abusive, realizzate in comprensori lottizzati: in questa ipotesi non è sufficiente il versamento dell'oblazione per ottenere il rilascio della concessione in sanatoria, ma è necessario anche assumere, mediante convenzione, l'impegno a partecipare, per la quota di spettanza, agli oneri di urbanizzazione dell'intero comprensorio.

9.2. IL COMPLETAMENTO DELLE OPERE ULTIME (art.35)

Trascorsi 120 giorni dalla presentazione della istanza l'interessato può completare l'opera ultimata, purché abbia versato la seconda rata dell'oblazione.

E' da ritenere, in relazione alla lettera della legge, che le due condizioni - pagamento della seconda rata dell'oblazione e decorso del termine - debbano essere ambedue presenti e non sia sufficiente, perciò, pagare due rate dell'oblazione per chiedere al comune di iniziare i lavori.

Quanto al pagamento, deve rilevarsi che, a seguito del decreto legge 22-7-1985, n.356, che ha portato l'importo della prima rata alla metà dell'intera oblazione, l'interessato deve corrispondere i tre quarti della intera somma per poter iniziare i lavori di completamento. I soggetti che fruiscono della rateizzazione prevista dall'art.36 corrisponderanno,

rispettivamente, due sedicesimi e due ottavi dell'intero; ma, se non vorranno anticipare i versamenti trimestrali, dovranno attendere 6 mesi per iniziare i lavori.

Il presentatore dell'istanza di concessione o autorizzazione in sanatoria può completare i lavori <<sotto la sua responsabilità>>.

E ciò sta a significare che tocca all'interessato controllare il rispetto della normativa e del progetto presentato al comune. Tra l'altro, deve ottenere il parere di cui al comma 1 dell'art.32, ove necessario; e deve accertarsi che l'opera non ricada in una delle ipotesi di insusciabilità della sanatoria di cui all'art.33.

Il comune - cui l'interessato deve notificare il proprio intendimento, ha 30 giorni per intervenire, nel senso di comunicare eventuali fatti ostativi all'esecuzione dei lavori; ma il decorso del termine non priva il comune - anche inerte - dei suoi poteri di vigilanza e di repressione, pur dopo l'esecuzione dei lavori. L'esecuzione dei lavori di completamento quando l'opera non sia suscettibile di sanatoria, ovvero l'esecuzione di modifiche delle strutture ultimate ai sensi dell'art.31 o l'aver disatteso il parere sfavorevole della competente amministrazione, comportano l'applicazione delle sanzioni previste al capo 1 della legge n.47 del 1985.

Quanto al parere delle amministrazioni competenti alla tutela del vincolo, spetta all'interessato avanzare la relativa richiesta e trasmettere al comune il parere ottenuto.

9.3. IL PROCEDIMENTO IN SEDE COMUNALE (art.35)

Il comma 9 disciplina il procedimento in sede comunale. Il sindaco è tenuto a fare gli accertamenti che ritenga opportuni e che varieranno in relazione allo stato dell'opera. Egli, comunque, può chiedere all'interessato i documenti a suo avviso indispensabili ai fini del rilascio della concessione o dell'autorizzazione: sempre, tuttavia, considerando che il titolo richiesto è - verificandosi le condizioni di legge - un atto dovuto. E, pertanto, andrebbe oltre il consentito il sindaco che chiedesse documentazione relativa a condizioni o ad esclusioni non previste dalla legge; ovvero che subordinasse il rilascio della concessione al verificarsi di tali condizioni. Il sindaco, comunque, potrà sempre richiedere documentazione tecnica relativa all'opera, a cominciare dal progetto; nonché altri documenti o elaborati intesi ad individuare l'opera in tutte le sue caratteristiche.

E' da rilevare che il disposto del comma 9 ribadisce l'interpretazione prima data, secondo la quale la documentazione può essere presentata fino a quando il comune non abbia deciso in ordine all'istanza: la quale non è invalida per la incompletezza della documentazione.

Il sindaco è tenuto anche a verificare l'esattezza dell'oblazione determinata provvisoriamente dal presentatore della domanda e a rideterminarla in via definitiva: sotto questo profilo egli è responsabile nei confronti dell'erario del mancato controllo.

Eseguiti, così, i dovuti accertamenti, il sindaco rilascia la concessione in sanatoria, determinando anche il relativo contributo che, diversamente dall'oblazione, deve essere corrisposto all'atto del ritiro della concessione; salva la rateizzazione che, secondo il disposto della legge regionale sarà accordata all'interessato che ne abbia fatto richiesta.

La legge precisa che il sindaco non può rilasciare la concessione ove l'interessato non abbia versato l'intero importo della oblazione, ivi compreso il conguaglio eventualmente richiesto al momento della determinazione definitiva dell'oblazione medesima. Egli, pertanto deve ricevere la prova del versamento e conservarla, poiché, in relazione al disposto dell'art.40, comma 1, la mancata effettuazione dell'oblazione fa considerare la domanda di concessione come non presentata e comporta l'applicazione delle sanzioni del capo I. Da ciò deriva che, nel caso in cui l'interessato chieda la rateizzazione prevista prima di aver completato il versamento dell'oblazione.

Il procedimento per il rilascio della concessione deve considerarsi completamente definito dal comma 9 dell'art.35, nel senso che il sindaco non è tenuto a sottoporre la domanda agli organi tecnico-consultivi, ed in particolare alla commissione edilizia: fermo restando che non gli è preclusa la facoltà di sentire, quando lo ritenga opportuno, il parere di uffici o della stessa commissione.

La legge prevede il cosiddetto "silenzio-assenso" che si forma trascorsi 24 mesi dalla presentazione della domanda di concessione in sanatoria. Sono escluse dall'applicazione della norma, ovviamente, le opere insusciabili di sanatoria; per quelle sanabili previo parere favorevole dell'autorità competente alla tutela del vincolo il termine di 24 mesi decorre dal momento della emissione di tale parere. E' evidente che il silenzio-assenso non si forma in caso di parere negativo o di mancata emissione del parere entro 180 giorni dalla richiesta, che equivale a parere negativo. Inoltre, secondo la norma generale, la concessione si ha per rilasciata a condizione che l'interessato provveda anche al pagamento dell'intera oblazione, nonché del contributo di concessione. Quanto a detto contributo l'interessato provvede a calcolarlo in via provvisoria - così come prevede anche l'art.8 della legge n.94 del 1982 - salvo conguaglio.

Il comma 14 precisa che, rilasciata la concessione in sanatoria, deve essere rilasciato anche il certificato di abitabilità o di agibilità, a speciali condizioni. Esso, cioè può essere rilasciato anche in deroga alla normativa regolamentare, purché siano osservate le disposizioni vigenti in materia di sicurezza statica e di prevenzione degli incendi e degli infortuni. Per l'applicazione del disposto del comma 14 più che cercare di individuare le norme derogabili è preferibile considerare inderogabili le norme di legge o regolamentari in materia di sicurezza e di prevenzione degli incendi: la mancata osservanza delle altre, infatti, non costituirà ostacolo al rilascio del certificato in questione. Conseguentemente tra le norme derogabili sono da considerare quelle relative alle altezze interne delle abitazioni, ivi comprese quelle dell'art.34 della legge n.457 del 1978 - che "prevalgono sulle disposizioni dei regolamenti edilizi vigenti" - le quali hanno carattere regolamentare, anche se i relativi regolamenti di esecuzione sono previsti dalla legge.

E' anche da rilevare che l'abitabilità o l'agibilità è in relazione all'uso dichiarato o presunto: ad esempio, un locale che non potrebbe essere considerato agibile, se destinato a cinema, per l'inosservanza della normativa di prevenzione degli incendi, potrebbe ottenere il certificato di agibilità se fosse destinato a deposito non aperto al pubblico.

10. LE "OPERE INTERNE" (art.26)

L'art.26 prevede una particolare disciplina per una categoria di opere definite - "interne" - che non trova riscontro nella precedente legislazione. La nuova disciplina è intesa a semplificare e snellire la realizzazione di tali opere: esse, cioè, non sono soggette né alla concessione né alla autorizzazione essendo sufficiente darne notizia al sindaco, mediante la presentazione di una relazione a firma di un professionista abilitato alla progettazione.

La disposizione dell'art.26 non è di agevole applicazione in quanto le opere in questione coincidono, almeno in parte, con gli interventi di recupero così come definiti dall'art.31 della legge n.457 del 1978. E' pertanto necessario per una corretta applicazione della norma, individuare esattamente la categoria delle opere interne, prima attraverso l'esame della stessa norma e, successivamente, con il raffronto tra il disegno che ne fornisce l'art.26 e le definizioni dell'art.31 della legge n.457 del 1978.

E' da rilevare preliminarmente che le opere in questione possono interessare sia le singole unità immobiliari (gli alloggi, in caso di edilizia residenziale, i manufatti costituenti catastalmente una unità immobiliare negli altri casi) sia l'intera costruzione.

Ciò premesso si può affermare con certezza che esse, dovendo rispettare la sagoma e i prospetti dell'intera costruzione, non possono assolutamente riguardare l'aspetto esterno del fabbricato, compresa la copertura; da ciò deriva che non possono essere considerate "opere interne" aperture, aggetti, chiusure di balconi, ecc.: in definitiva non possono essere mutati o alterati l'assetto architettonico e l'estetica dell'edificio, sia pure mediante semplici fregi.

Il rispetto degli strumenti urbanistico-edilizi adottati e approvati è una ovvia necessità. Poiché si tratta di operare su edifici esistenti, il mancato rispetto degli strumenti - soprattutto di disciplina edilizia - potrebbe derivare, ad esempio da modifiche, anche lievi, della distribuzione dello spazio interno all'unità immobiliare tali da comportare la realizzazione di vani di dimensioni insufficienti ad assicurare condizioni ottimali di areazione o illuminazione.

La norma esclude, inoltre, dalla categoria delle opere interne quelle che comportano aumento delle superfici utili e del numero delle unità medesime.

Circa la superficie - stante che la norma si riferisce alle costruzioni e non solo alle unità immobiliari - deve ritenersi che siano consentiti ampliamenti di tali unità nell'ambito della costruzione, mediante accorpamento totale o parziale di unità contigue. Non costituisce, comunque, aumento della superficie utile l'eliminazione o lo spostamento di pareti interne o di parti di esse.

L'aumento del numero delle unità immobiliari, attraverso il frazionamento di quelle preesistenti, invece, è espressamente escluso dalle "opere interne" poiché comporta un maggior "peso" urbanistico: è di tutta evidenza, infatti, che un maggior numero di unità immobiliari comporta la presenza, nella costruzione e nella zona, di un maggior numero di famiglie o di altri utenti, con conseguenze di carattere urbanistico, più o meno sensibili.

Quanto alla esclusione, della categoria delle opere interne, di quelle necessarie per attuare la modifica della destinazione di uso, della costruzione o di singole unità immobiliari, deve farsi presente, che la esclusione va letta e interpretata alla luce dell'ultimo comma dell'art.25.

Nei centri storici, inoltre, i lavori progettati possono essere considerati opere interne solo se rispettino le caratteristiche originarie sia strutturali, sia tipologiche, sia funzionali delle costruzioni e delle unità immobiliari.

Quanto alla prescrizione secondo la quale le opere interne non debbono recare pregiudizio alla statica dell'immobile, essa non può significare il divieto di operare sulle strutture: poiché altrimenti non si comprenderebbe la necessità dell'intervento del professionista abilitato alla progettazione. La disposizione va correttamente interpretata nel senso che gli interventi sulle strutture debbono essere tali da evitare ogni pregiudizio, sotto il profilo statico.

La semplificazione procedurale prevista dall'art.26 non si applica quando si tratti di immobili vincolati ai sensi delle leggi di tutela n.1089 e n.1497 del 1939. Al riguardo deve precisarsi che, quando, l'immobile è solo parzialmente vincolato, l'inapplicabilità riguarda soltanto la parte vincolata.

Così illustrata la norma, è necessaria qualche considerazione sui rapporti tra le "opere interne" e gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, come definiti dall'art.31 della legge n.457 del 1978.

In realtà la categoria delle "opere interne", attraverso tutte le definizioni della disposizione ora menzionata, pur senza esaurirle; con l'esclusione, soltanto della "ristrutturazione urbanistica" che, come tale, comporta trasformazione, appunto, urbanistica del territorio.

Sono pertanto, da esaminare i rapporti tra le opere in questione, da una parte e gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, dall'altra. E ciò è necessario in quanto la legge n.47 del 1985, disciplinando agli artt. 9 e 10 tali interventi, ne considera il carattere concorrente con le "opere interne" tanto che i due citati articoli iniziano con l'espressione <<fermo restando quanto disposto dal successivo art.26>>.

Va chiarito anzitutto che gli interventi di manutenzione ordinaria che coincidono, quando sono interni, con le opere in parola, sono sottratti ad ogni controllo comunale, sia pure nella forma della notizia; essi infatti godevano già di questo regime di totale libertà e non è pensabile che il nuovo intervento legislativo abbia voluto assoggettarli al controllo pubblico.

Gli interventi di manutenzione straordinaria, invece - sottoposti ad autorizzazione comunale - possono considerarsi "opere interne" sempreché non riguardino l'esterno dell'edificio, se è vero che - come prima si è detto - anche il rinnovo di parti strutturali può essere realizzato con il procedimento di cui all'art.26.

Quanto agli interventi di restauro e risanamento conservativo, la parte di essi che non comporta modifiche di destinazione d'uso - anche nel senso di nuove destinazioni "compatibili" con l'organismo edilizio - e che non comporti l'eliminazione di elementi estranei a tale organismo, almeno quando si tratti di elementi che modifichino la sagoma, è assoggettabile alla disciplina dell'art.26. E' ovvio che tale disciplina non trova applicazione nel caso di restauro di immobili vincolati.

Infine, la ristrutturazione edilizia soggetta a concessione di edificare. E' da ritenere che nell'insieme sistematico di opere che costituiscono tale intervento, alcune - quando non riguardino né sagoma né prospetti - possono rientrare nella categoria delineata dall'art.26. Così, il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio o la modifica o l'inserimento di impianti. Tuttavia tali opere non possono essere considerate "interne" quando hanno la finalità tipica della ristrutturazione edilizia, che è quella di giungere ad un organismo edilizio in tutta o in parte diverso dal precedente. Altrimenti si arriverebbe alla conclusione che, attraverso le opere interne non si può modificare la destinazione d'uso, ma è consentito trasformare completamente l'edificio.

Deve, comunque, farsi presente che opere complesse, cioè comportanti interventi di diverso tipo e ampiezza, realizzate in una unità immobiliare o in una costruzione, non possono essere disarticolate e denunciate separatamente, quando tra esse esista un rapporto di funzionalità. Così, non è ammissibile presentare la relazione sulle opere interne e, separatamente, chiedere la concessione per l'apertura di una o più finestre o per la realizzazione di altri interventi esterni, funzionali o comunque, contestuali a dette opere: è necessario, in questa ipotesi, chiedere, a seconda dei casi, l'autorizzazione per la manutenzione straordinaria o la concessione per la ristrutturazione edilizia. Così pure, non possono essere denunciate come opere interne, con successive relazioni, quelle intese a realizzare un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente. Ancora, non può essere denunciato come opera interna un intervento, in sé "neutro" ma che, di fatto, prelude ad un mutamento di destinazione d'uso ed è da questo seguito.

La normativa relativa alle opere interne riguarda ogni tipo di edilizia - residenziale e non - come risulta chiaramente dall'espressione "costruzioni" usata all'art.26.

In particolare, per ciò che concerne l'edilizia industriale, deve farsi presente che sono da considerare opere interne quelle eseguite entro il perimetro degli impianti o degli stabilimenti, purché aventi le caratteristiche indicate nella circolare di questo Ministero in data 16-11-1977, n.1918. Ciò in quanto tale circolare, in relazione alla specificità della tipologia edilizia e dell'attività svolta, fornisce una interpretazione ampia dell'intervento "manutenzione ordinaria" che appare corrispondente alla nozione di "opere interne" secondo il disposto dell'art.26.

Come si è detto, la legge prevede che il proprietario, al momento dell'inizio dei lavori presenti una relazione firmata da un professionista abilitato alla progettazione <<che asseveri le opere da compiersi e il rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico-sanitarie vigenti>>.

Il documento da presentare consiste, pertanto, in una semplice relazione, che potrebbe non essere accompagnata da planimetrie, con la quale il professionista "assevera" - cioè, afferma in base ad un necessario accertamento - quali sono le opere da compiersi. Con la sottoscrizione della relazione egli dichiara responsabilmente, inoltre, che le opere da realizzare hanno le caratteristiche indicate all'art.26 ed in particolare che esse sono state progettate in modo da rispettare le norme di sicurezza e quelle igienico-sanitarie vigenti.

La relazione dovrà essere presentata in duplice esemplare al comune il quale apporrà su quello restituito al presentatore l'attestazione di copia conforme; tale esemplare sarà esibito sul luogo dei lavori e attesterà l'avvenuta denuncia delle opere. La relazione potrà essere anche spedita con raccomandata con avviso di ricevimento.

La mancata presentazione della relazione è punita con la sanzione pecuniaria prevista per le opere eseguite senza autorizzazione, ridotta di un terzo.

11. OPERE INTERNE REALIZZATE PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE (art.48)

La facoltà di regolarizzare con procedura semplificata le "opere interne" è data dalla legge n.47 del 1985 anche a quanti hanno realizzato tali interventi prima dell'entrata in vigore della medesima legge - prima, cioè, del 17 marzo 1985 - o li avessero in corso a tale data. Il legislatore, avendo stabilito all'art.26, che le "opere interne" sono sottratte alla concessione ed all'autorizzazione, ha ritenuto di estendere la nuova disciplina alle opere della stessa natura realizzate in passato. Peraltro, ha previsto forme ancora più semplici, per la relativa denuncia, poiché, in luogo della relazione asseverativa del professionista, richiede soltanto una "relazione descrittiva delle opere realizzate" inviata al sindaco mediante raccomandata con avviso di ricevimento entro il 31 dicembre 1985.

La nozione di "opere interne" è stata chiarita al punto 10, cui si rinvia. Quanto alla relazione, essa deve essere firmata dal proprietario dell'unità immobiliare o della costruzione o da altro avente titolo (amministratore del condominio, rappresentante di un ente, usufruttuario, ecc.) anche senza l'assistenza di un professionista.

E' appena il caso di rilevare che quanti abbiano presentato la relazione a firma del professionista, ai sensi dell'originario art.48, prima delle modifiche apportate alla legge n.47 del 1985 dal decreto legge n.146 del 1985 convertito nella legge 21-6-1985, n.298, non debbono ripresentare alcuna relazione.

Quella dell'art.48 può considerarsi una speciale forma di sanatoria, in quanto interventi che in precedenza erano soggetti, quanto meno, ad autorizzazione, possono, pur in mancanza del titolo, essere regolarizzati con la presentazione del documento suddetto. Per tale sanatoria non trova applicazione il termine del 1° ottobre 1983 stabilito dalla legge n.47 del 1985 per l'ultimazione dell'opera: il disposto dell'art.48 riguarda infatti tutte le opere realizzate prima dell'entrata in vigore della legge ovvero in corso alla data del 17 marzo 1985.

Il termine entro cui deve essere presentata la relazione è perentorio, nel senso che l'inerzia del proprietario protratta fino al 31 dicembre 1985 lascia le opere nella situazione in cui si trovavano alla data di entrata in vigore della legge: e cioè restano abusive se tali erano al momento della loro realizzazione.

Come si è già accennato illustrando l'art.26, in caso di interventi complessi che comprendano anche "opere interne" queste ultime non possono essere scorporate del complesso dei lavori e denunciate separatamente, quando tra le opere eseguite esista un rapporto di funzionalità.

Infatti, quando il complesso delle opere configuri uno degli interventi definiti all'art.31 della legge n.457 del 1978, sottoposti ad autorizzazione o concessione, è tale intervento che deve essere denunciato; e quando si tratti di opera realizzata prima del 1o ottobre 1983, non possono essere presentate separatamente la relazione di cui all'art.48 e la domanda di concessione in sanatoria per le altre opere abusive, ogni volta che detto rapporto di funzionalità sussista.

Il rapporto in questione può mancare quando le varie categorie di opere siano state eseguite in parti nettamente distinte della costruzione; ovvero quando esse siano state realizzate in tempi diversi, e così distanziati tra di loro, da escludere ogni relazione di continuità.

In questi casi, tuttavia, il presentatore della domanda di concessione in sanatoria dovrà allegare al modello 47 del 1985 indirizzato al comune, insieme con l'altra documentazione necessaria, anche la relazione di cui all'art.48. Il comune, quando accerti che tra l'opera abusiva per la quale si chiede la sanatoria e le "opere interne" di cui alla relazione esista un rapporto di funzionalità, determina in via definitiva l'importo della oblazione ai sensi dell'art.35, comma 9, della legge n.47 del 1985, secondo l'abuso effettivamente commesso. Se, invece, accerti che la domanda in rapporto alla relazione, per la rilevanza delle omissioni o delle inesattezze riscontrate, è da considerare dolosamente infedele applica le sanzioni di cui al capo I.

12. MANCATA PRESENTAZIONE DELL'ISTANZA (art.40)

L'art.40 disciplina gli effetti della mancata presentazione della domanda di concessione.

Il comma 1 considera tre distinte ipotesi, in relazione ad opere abusive realizzate in totale difformità ovvero in assenza di licenza o concessione:

- a) la mancata presentazione della domanda nei termini;
- b) la presentazione nei termini di una domanda dolosamente infedele;
- c) il mancato versamento della somma dovuta a titolo di oblazione.

In queste ipotesi all'abuso commesso si applicano non più le sanzioni amministrative vigenti al momento dell'inizio dei lavori, ma quelle del capo I della legge n.47 del 1985, le quali, come è noto, sono più articolate e rigorose di quelle precedenti: non si applicano, invece, le nuove sanzioni penali - pure collocate nel capo I - per il principio della irretroattività di tali sanzioni.

Quanto alla ipotesi di cui alla lettera a) la domanda deve essere presentata entro il 30 novembre 1985 sugli appositi modelli 47/1985 predisposti dal Ministero dei lavori pubblici.

Qualora la domanda sia stata presentata irritualmente - anche su carta legale, ma non sul prescritto modello - deve essere riprodotta, nel termine suddetto, in conformità a quanto si è ora precisato: ferma restando la validità della prima agli effetti degli artt. 35 e 40.

Alla domanda debbono essere allegati i prescritti documenti; ma la mancanza di uno o più di essi - come si è già accennato - non rende invalida l'istanza, stante che l'art.35 della legge n.47 del 1985 prevede la possibilità di integrare l'atto entro 120 giorni della sua presentazione e attribuisce al sindaco la facoltà di chiedere l'ulteriore documentazione necessaria.

Diversa dalla ritardata presentazione della documentazione (che, comunque, deve essere stata tutta presentata prima del rilascio della concessione) è la mancanza della documentazione, la inesattezza delle notizie o delle dichiarazioni, ecc. lettera b).

In tal caso la domanda si considera come non presentata: sempreché tali omissioni o inesattezze siano di tale rilievo da far considerare la domanda medesima "dolosamente infedele". Deve, perciò, trattarsi non di semplice errore, sia pure grave, ma del deliberato proposito di alterare la reale consistenza ed essenza dell'opera abusiva; ovvero di nascondere altri importanti elementi, anche relativi all'istante.

Il mancato versamento della somma dovuta a titolo di oblazione lettera c) può determinare l'applicazione delle sanzioni di cui al capo I anche quando sia parziale. Nel versamento è compreso, ovviamente, anche l'eventuale conguaglio da corrispondere al momento del rilascio della concessione.

Nelle tre ipotesi suddette spetta al sindaco applicare le sanzioni di cui al capo I ed inoltre: controllare che la domanda sia stata tempestivamente e ritualmente presentata; valutare se la domanda debba considerarsi dolosamente infedele; controllare che l'oblazione sia stata versata.

Nelle ipotesi diverse da quelle ora illustrate (e cioè quando si tratti di abusi minori) la tardiva presentazione della domanda, purché non oltre un anno dall'entrata in vigore della legge n.47 del 1985 - e cioè entro il 17 marzo 1986 - comporta il pagamento dell'oblazione in misura doppia.

Il comma 2 dell'art.40 stabilisce che sono nulli gli atti tra vivi aventi per oggetto diritti reali relativi ad edifici o alle unità immobiliari che li compongono, quando da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi della licenza o della concessione; ovvero, in caso di opere abusive, gli estremi della concessione in sanatoria o copia conforme della relativa domanda corredata dalla prova dell'avvenuto versamento delle prime due rate dell'oblazione. Per gli edifici iniziati prima dell'entrata in vigore della legge n.765 del 1967 - cioè prima del 1o settembre 1967 - è sufficiente presentare una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, attestante, appunto, che l'opera è stata iniziata prima di tale data.

Pertanto la nullità - ed il divieto di rogare e stipulare gli atti in parola - deriva, nel primo caso, dalla mancata dichiarazione relativa agli estremi del titolo a costruire ovvero di quella riguardante la sanatoria; nel secondo caso dalla mancata attestazione che la costruzione esisteva, o cominciava ad esistere, ad una certa data.

Sono esclusi dalla nullità - e possono essere rogati - gli atti di costituzione, modificazione ed estinzione di diritti di garanzia o di servitù. Conseguentemente, sono legittimi i trasferimenti di edifici derivanti da procedure esecutive immobiliari, individuali o concorsuali; e quelli derivanti da procedure di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa. Quando le opere trasferite risultino abusive, ma siano sanabili ai sensi del capo IV della legge n.47 del 1985, l'aggiudicatario potrà presentare la domanda di concessione in sanatoria entro il 31 dicembre 1986. Dopo tale data cessa la possibilità di chiedere la sanatoria; pertanto, l'opera conserva il suo carattere abusivo e nei suoi confronti trova applicazione il sistema sanzionatorio del capo I della legge.

13. DIRITTI DEGLI ACQUIRENTI DI IMMOBILI (art.47)

La disposizione dell'art.47 riconosce ad ogni acquirente di immobili o di parte di essi - anche sulla base di contratto preliminare di vendita (compromesso), purché con sottoscrizione autenticata - il diritto di prendere visione, presso gli uffici comunali, di ogni documentazione - di carattere urbanistico ed edilizio - riguardante l'immobile stesso e di ottenere le relative certificazioni. L'eventuale rifiuto da parte della amministrazione comunale di far esaminare la documentazione o di rilasciare le certificazioni rientranti nella sfera di competenza comunale, deve risultare da atto scritto e deve essere, ovviamente, puntualmente motivato. Contro tale rifiuto potranno, pertanto esperirsi i rimedi giurisdizionali.

La norma ha lo scopo di dare all'acquirente la possibilità di effettuare un controllo della regolarità urbanistico-edilizia dell'immobile acquistato. Peraltro, il controllo è successivo all'acquisto: cosicché l'interessato ha soltanto la possibilità di adire le vie legali per ottenere la riparazione del danno subito.

La vigente legislazione offre, peraltro, anche la possibilità di un controllo preventivo del titolo in base al quale è stata realizzata l'opera oggetto di compravendita. L'art.31, comma 9, della legge urbanistica n.1150 del 1942, così come sostituito dall'art.10 della legge ponte n.765 del 1967, stabilisce, infatti, che <<chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto>>.

14. PROCEDIMENTI IN CORSO (art.43)

Come è stato già osservato, la sanatoria ha un ambito di applicazione assai ampio: l'art.43 ne è una conferma. Esso, infatti, precisa che l'esistenza di procedimenti sanzionatori non ancora eseguiti o nei cui confronti penda l'impugnazione non impedisce il conseguimento della sanatoria. Il comma 2 dà anche una definizione dei provvedimenti inoppugnabili - da valere per la legge n.47 del 1985 - che sono quelli per i quali è intervenuta la decisione del Consiglio di Stato, anche se sia ancora pendente il ricorso alla Corte di cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione.

La disposizione, pertanto, riguarda tutte le sanzioni pecuniarie, di demolizione, di acquisizione gratuita - irrogate ma non ancora eseguite - e pertanto, dalla data di presentazione della domanda di sanatoria, non può pretendersi la riscossione di somme per sanzioni pecuniarie; deve cessare la demolizione, anche se già iniziata; non può proseguire l'iter per l'acquisizione gratuita degli immobili abusivi, a meno che non sia intervenuta immissione in possesso del manufatto.

Il solo limite posto dalla legge è che le somme già versate non sono ripetibili e che, comunque, le sanzioni già eseguite restano ferme. Le somme in questione possono, tuttavia, essere scomutate dal contributo di concessione: non perciò, dall'oblazione, che deve essere corrisposta per intero.

15. DICHIARAZIONI DEI RAPPRESENTANTI (art.47-bis)

Le dichiarazioni richieste dalle varie disposizioni della legge n.47 del 1985, ivi compresa la domanda di concessione in sanatoria, possono essere rese, in luogo del proprietario o di altro avente titolo, da rappresentanti legali o volontari. Come è noto, la rappresentanza legale trova la sua fonte nella legge, quella volontaria o negoziale discende dalla volontà del rappresentato, e si concreta nella procura.

La procura - sia speciale, riferita alla materia della legge n.47 del 1985 sia generale - abilita il procuratore a rilasciare, in nome e per conto del rappresentato, ogni e qualsiasi dichiarazione da rendersi ai sensi della legge medesima. Il senso della disposizione è appunto quello di considerare la procura - purché non limitata esplicitamente ad una parte della materia - comprensiva della facoltà di rilasciare tutte le dichiarazioni previste dalla legge in parola.

16. SANATORIE REGIONALI (art.49)

Coloro che abbiano già ottenuto la sanatoria in base alla normativa regionale, possono detrarre l'importo versato dal contributo di concessione previsto dal comma 1 dell'art.37 della legge n.47 del 1985.

Si tratta dei responsabili di abusi commessi nel Lazio e nella Sicilia, le uniche regioni che abbiano legiferato in materia prima dell'entrata in vigore della legge statale.

La detrazione riguarda, inoltre, le opere abusive realizzate dopo il 30 gennaio 1977, come si evince dal richiamo al comma 1 dell'art.37, che fa riferimento alla necessità di corrispondere detto contributo "ove dovuto" cioè dopo l'entrata in vigore della legge Bucalossi.

L'oblazione spettante allo Stato deve, pertanto, essere versata integralmente e nei tempi stabiliti; la detrazione di cui all'art.49 avverrà al momento della determinazione e del versamento del contributo di concessione, contestualmente al rilascio della concessione.

17. OPERE DEMOLITE (articolo aggiunto dall'art.8-quater della legge di conversione)

La disposizione aggiunta con la legge del 21-6-1985, n.298, di conversione del decreto legge n.146 del 1985 (art.8-quater) prevede la non punibilità, né in sede amministrativa, né in sede penale, di coloro i quali abbiano demolito o eliminato le opere abusive, entro la data di entrata in vigore della legge medesima.

La norma, inserita come è nella legge n.47 del 1985, riguarda esclusivamente le opere realizzate entro il 10 ottobre 1983: non quelle successive, per le quali la normativa in materia di sanatoria non trova applicazione. Essa, tuttavia, è molto ampia, poiché attribuisce alla demolizione effetti estintivi dei reati e degli illeciti amministrativi, non solo urbanistico-edilizi, ma anche relativi ad altri aspetti, tutelati da leggi speciali, quali quelli paesistici, storici, archeologici.

Ovviamente, la demolizione non sarà sufficiente a rendere imperseguibile il responsabile dell'abuso ogni qualvolta la norma sanzionatoria non colpisca soltanto il comportamento abusivo, ma abbia riguardo anche al danno arrecato al bene tutelato: quando, ad esempio, l'opera, abusivamente realizzata su area a vincolo archeologico, abbia arrecato un danno al relativo patrimonio, la sua eliminazione non può sanare l'illecito commesso.

18. DETERMINAZIONE DELLE SUPERFICI (art.51)

Il comma 1 dell'art.51 precisa che - ai fini del calcolo dell'oblazione - il computo delle superfici è effettuato secondo i parametri indicati agli artt. 2 e 3 del decreto ministeriale emanato il 10-5-1977 per la determinazione della parte del contributo di concessione ragguagliato al costo di costruzione: in esso sono definite la superficie complessiva e quella utile abitabile.

Il provvedimento ministeriale riguarda, peraltro, solo gli edifici destinati alla residenza: e pertanto, per quelli aventi diversa destinazione la superficie - sempre ai fini del calcolo dell'oblazione - dovrà essere calcolata sulla base di normali misurazioni, pur tenendo conto di alcuni criteri che emergono dal provvedimento in parola, quali l'esclusione dal computo di murature, pilastri, ecc.

Soltanto per le opere realizzate nelle zone agricole - residenze e locali per lo svolgimento dell'attività produttiva - in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze produttive dei coltivatori diretti o degli imprenditori agricoli a titolo principale la legge stabilisce che le relative superfici sono considerate "per servizi e accessori" ai sensi del menzionato art.2 del decreto ministeriale. E, pertanto, esse sono da considerare solo per il 60% del totale.

Il comma 3 precisa che non sono computati i volumi tecnici delle costruzioni. Al riguardo, si rinvia alla circolare di questo Ministero in data 31-1-1973, n.2474, che definisce i volumi tecnici.

19. ISCRIZIONE AL CATASTO (art.52)

L'art.52 disciplina l'iscrizione al catasto degli immobili di nuova costruzione e di quelli realizzati entro la data di entrata in vigore della legge n.47 del 1985 e ancora non dichiarati ai fini di tale iscrizione.

Al comma 1, con disposizione innovatrice che intende evitare, per l'avvenire, ritardi ingiustificati nella iscrizione al catasto, si stabilisce che la relativa dichiarazione deve essere effettuata prima del rilascio del certificato di agibilità; e che copia di essa deve essere allegata alla domanda intesa ad ottenere tale certificato. La norma, pertanto, vieta al comune di

rilasciare il certificato in questione quando manchi la prova dell'avvenuta dichiarazione al catasto.

Quanto alle opere ultimate prima dell'entrata in vigore della legge n.47 del 1985, l'art.52 pone il termine del 31 dicembre 1985 per provvedere alla denuncia delle opere non iscritte e delle variazioni non registrate: trascorso tale termine è dovuto il diritto fisso di L. 250.000.

Fermo restando che sono in ogni caso da denunciare le opere di nuova costruzione, nonché quelle comportanti variazioni nel numero delle unità immobiliari - per frazionamento o funzione - deve precisarsi che non tutte le variazioni debbono essere registrate; ma solo quelle che comportino mutamento dello stato dei beni per quanto riguarda la consistenza e l'attribuzione della categoria e della classe.

E' noto che la consistenza, per le unità abitative, (gruppo A) è indicata in "vani" con dei limiti di superficie predeterminati per ciascuna categoria, e, in alcuni casi, anche per la classe; per le unità del gruppo "B" (alloggi collettivi e simili) la consistenza è indicata in metri quadrati e per le unità del gruppo "C" (attività commerciali e simili) in metri cubi.

E' noto altresì che il classamento viene stabilito in funzione delle caratteristiche estrinseche ed intrinseche dell'unità immobiliare.

Pertanto, alcune variazioni nello stato possono non avere rilevanza ai fini della determinazione della consistenza e dell'assegnazione del classamento.

Ad esempio, le lievi modifiche interne - quali lo spostamento di una porta o di un tramezzo che pur variando la superficie utile dei vani interessati non modifica il numero dei vani e la loro funzionalità - non hanno rilevanza catastale. Diversamente, quando si operi una redistribuzione degli spazi interni, si doti la unità immobiliare di servizi o infine si modifichi l'utilizzazione di superfici scoperte, quali balconi o terrazze.

Deve, infine, farsi presente che sono dichiarabili per l'assunzione nell'archivio catastale non solo i fabbricati abitabili o agibili ma anche quelli in corso di costruzione, quando l'interessato abbia necessità di individuare in modo univoco con un indicatore catastale fabbricati o loro porzioni non ancora ultimati, oggetto di negozi giuridici; od anche quando - come nel caso previsto all'art.35, comma 3, lettera d), della legge n.47 del 1985 - la dichiarazione al catasto di opere non ancora abitabili o agibili sia prevista da disposizioni di legge. L'accatastamento deve essere chiesto dal proprietario o dal possessore dell'unità immobiliare. In casi eccezionali, potrà, tuttavia, presentare la relativa istanza anche il soggetto diverso dal proprietario, che intenda presentare la domanda di concessione in sanatoria: in tale ipotesi, l'interessato esibirà soltanto la documentazione in suo possesso, mentre spetterà all'UTE chiedere al proprietario l'ulteriore documentazione che risultasse necessaria.

Si confida che, anche con l'ausilio della presente circolare, i competenti uffici statali, regionali e soprattutto comunali, vorranno fornire ai cittadini tutta la opportuna assistenza ai fini di una corretta applicazione della legge.

Questo Ministero, comunque, è disponibile per ogni ulteriore chiarimento che risultasse necessario.