



AVVOCATURA DELLO STATO
AVVOCATURA DISTRETTUALE DELLO STATO DI NAPOLI

VIA DIAZN. 11 - 80134 NAPOLI.

CS 9933/2022 Gerardo

OGGETTO: Richiesta parere sanatoria abusi edilizi in zona a rischio vulcanico area vesuviana comuni ricadenti nella c.d. zona rossa L. Reg. Campania 10 dicembre 2003 n. 21

SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA, BELLE ARTI
E PAESAGGIO PER L'AREA METROPOLITANA
NAPOLI
sabap-na-met@pec.cultura.gov.it

I. Con la nota prot. n.22013 dell'8 novembre 2022 codesta Amm.ne, alla luce delle recenti pronunce giurisprudenziali, chiese la consultazione legale sulla vicenda di cui all'oggetto, con riguardo al parere di competenza da rendere sulla base della legislazione relativa alla materia della tutela paesaggistica.

In specie, << *considerate le richieste, sempre più pressanti dei comuni, rivolte a concludere i procedimenti relativi alle istanze rimaste sinora inevase, questa Soprintendenza chiede a Codesta autorevole Avvocatura di voler esprimere un parere circa la portata interpretativa della normativa vigente al fine di adottare un comportamento univoco rispetto alla definizione delle relative istanze relative ai condoni edilizi ex legge n.47/85, n. 724/1994 e n.326/2003 in zona rossa vesuviana. [...]* >>.

II. La Scrivente, sulla richiesta sottoposta al suo esame, con nota prot. n.8346 del 17 gennaio 2023 osservò quanto segue:

<< *si rappresenta che l'Avvocatura dello Stato già si è pronunciata sulla questione. Vuol farsi riferimento al parere di cui alla nota n. 696508 del 17 dicembre 2019, CS 18803/2019, dell'Avvocatura Generale dello Stato (del quale si allega copia: allegato 1), il quale tiene conto anche del punto di vista del giudice amministrativo (Consiglio di Stato sentenza del 23 luglio 2018, n.4465 e Consiglio di Stato*

sentenza del 30 luglio 2019, n.5381). Viene in rilievo la problematica della inedificabilità conseguente alla disciplina speciale contenuta nella L. Reg. Campania 10 dicembre 2003, n. 21 relativa ai "comuni rientranti nella zona rossa ad alto rischio vulcanico della pianificazione nazionale d'emergenza dell'area vesuviana del dipartimento della protezione civile - prefettura di Napoli - osservatorio vesuviano. " (art.1 della legge). Inedificabilità che, giusta le previsioni dell'art.5 L. Reg. cit., è assoluta ("Dalla data di entrata in vigore della presente legge fino alla vigenza degli strumenti urbanistici generali ed attuativi di cui all'articolo 2, o fino alla vigenza degli strumenti urbanistici così come adeguati ai sensi dell'articolo 3, o fino alla vigenza delle varianti di cui all'articolo 4, nei comuni individuati all'articolo 1 è vietato il rilascio di titoli edilizi abilitanti la realizzazione di interventi finalizzati a nuova edilizia residenziale, come definiti dall'articolo 2. "), circostanza che esclude qualsivoglia possibilità di sanatoria, anche per manufatti costruiti anteriormente alla entrata in vigore della L. Reg. cit.

Si rileva che la giurisprudenza successiva al citato parere dell'Avvocatura Generale (Consiglio di Stato, sentenza del 20 maggio 2021, n.3904), come peraltro rilevato da Codesta Amm.ne nella richiesta di parere, ha confermato il pregresso punto di vista. Il Consiglio di Stato, con la citata sentenza n.3904 enuncia: "è vero che la disposizione di tutela di cui al citato art. 5 L.R. n. 21 del 2003, comma 1, è intervenuta successivamente alla realizzazione dell'opera oggetto dell'istanza di condono e che, secondo la giurisprudenza, i vincoli sopravvenuti, anche se di carattere assoluto, si comportano come quelli relativi, con la conseguente necessità che, ai fini del rilascio del condono edilizio, sia acquisito il parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo in ordine alla compatibilità dell'intervento eseguito con l'interesse protetto dalla normativa vincolistica, trovando applicazione, in questo caso, lo stesso regime della previsione generale di cui all'art. 32, comma 1, della L. n. 47 del 1985 (ex plurimis Cons. Stato, Sez. VI, 2613/2018, n. 1887, 2117/2017, n. 3603, 2611/2015, n.318; Sez. II, 2719/2019, n. 6467; Sez. IV, 19112/2016, n. 5366), tuttavia, ritiene il Collegio, che ciò non valga nei casi in cui la natura assoluta del vincolo non dipenda da una scelta di tipo discrezionale, ma dall'accertamento di elementi di fatto oggettivamente apprezzabili, come nell'ipotesi del limite edificatorio posto dal ricordato art. 5 della L.R. n. 21 del 2003, il quale, in considerazione della pericolosità sismica della zona, ha vietato qualunque incremento del carico abitativo. In questo caso, il parere dell'autorità preposta alla salvaguardia del vincolo, che dovrebbe esprimersi sull'attuale compatibilità dei lavori con l'interesse protetto, risulta del tutto superfluo, non potendo, in ogni caso, che essere di segno negativo, stante il divieto assoluto di accrescere la volumetria residenziale dell'area oggetto d'intervento. "

Anche la legislazione regionale successiva al detto parere conferma le conclusioni circa la non condonabilità degli abusi anche per manufatti costruiti anteriormente alla entrata in vigore della L. Reg. cit. Difatti la novella all'art.5 L. Reg. cit. (operata con l'art.3, comma 5, lettera b), L. Reg. Campania 4 dicembre 2019, n. 26, con l'aggiunta del comma 1 bis secondo cui "Il divieto previsto al comma 1 non si applica agli immobili anche residenziali in relazione ai quali, alla data di entrata in

vigore della presente legge risultino pendenti procedimenti per il rilascio di permesso di costruire in sanatoria ai sensi della legge 47/1985 e della legge 724/1994"), è stata poi abrogata dall'art. 5, comma 1, lettera c), L.R. Campania 12 marzo 2020, n. 6.>>.

III. Con successiva nota n. 6309 del 31 marzo 2023 codesta Amm.ne, chiede un << ulteriore chiarimento circa la portata e gli effetti relativamente a quanto statuito dalla Legge Regionale 12 marzo 2020 n. 6 - Norme urbanistiche per i Comuni rientranti nelle zone a rischio vulcanico dell'area vesuviana - con specifico riferimento alle modifiche apportate alla legge regionale n. 26 del 4 dicembre 2019.

In particolare riferimento l'art. 3 comma 5 lettera a) della legge n. 26 del 4 dicembre 2019 aveva introdotto il comma 2 bis (.....il divieto previsto al comma 2 non si applica ai piani di recupero di cui all'art. 29 della legge n. 47/1985, fatta salva la possibilità di rilascio del permesso a costruire in sanatoria sui singoli immobili anche residenziali ai sensi della legge n. 47/1985 e della legge n. 724/1994) e che successivamente è stato abrogato dalla legge Regionale n. 6 del 12 marzo 2020. Quest'ultima all'art. 5, comma 1 lettera b) ha abrogato il comma 2 bis, e contestualmente al comma 1 lettera a) ha aggiunto ancora l'inciso: "ad eccezione degli edifici realizzati precedentemente all'entrata in vigore della presente legge) (sentenza TAR Campania n. 4007/2020).>>.

IV. Il tema sottoposto all'esame della Scrivente verte, quindi, sulla condonabilità dei manufatti abusivi realizzati prima della entrata in vigore della L. Reg. Campania 10 dicembre 2003, n. 21 per i quali è pendente istanza di condono *ex lege* n.47/1985 ed *ex lege* n.724/1994. Sulla questione si è espresso positivamente il TAR della Campania Napoli con sentenza 24 settembre 2020, n. 4007, la quale esamina anche la portata della nota sentenza del Consiglio di Stato 23 luglio 2018, n.4465.

Il testo attuale delle disposizioni rilevanti contenute nella L.R. n.21/2003 – all'esito delle novelle operate con le L.R. 7 agosto 2014, n. 16, L. R. 4 dicembre 2019, n. 26 e L. R. 12 marzo 2020, n. 6 - è il seguente:

- art.2, regolante l'aspetto urbanistico, secondo cui

<< 1. Gli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei comuni di cui all'articolo 1¹, a far data dall'entrata in vigore della presente legge, non possono contenere disposizioni che consentono nuova edificazione a scopo residenziale, mediante l'aumento dei volumi abitabili e dei carichi urbanistici derivanti dai pesi insediativi nei rispettivi territori.

¹ "1. La presente legge si applica ai comuni rientranti nella zona rossa ad alto rischio vulcanico della pianificazione nazionale d'emergenza dell'area vesuviana del dipartimento della protezione civile - prefettura di Napoli - osservatorio vesuviano. 2. La pianificazione di cui al comma 1 e le variazioni successive sono parte integrante della presente legge. "

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietato alle amministrazioni competenti assumere provvedimenti di approvazione o di esecutività previsti da disposizioni di legge vigenti in materia, degli strumenti attuativi dei piani regolatori generali dei comuni individuati all'articolo 1, comportanti nuova edificazione a scopo residenziale, ad eccezione degli edifici realizzati precedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, per tali intendendosi anche gli immobili per i quali risultano pendenti procedimenti di condono ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) e della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.). >>

- art.2, regolante l'aspetto edilizio, secondo cui: << 1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge fino alla vigenza degli strumenti urbanistici generali ed attuativi di cui all'articolo 2, o fino alla vigenza degli strumenti urbanistici così come adeguati ai sensi dell'articolo 3, o fino alla vigenza delle varianti di cui all'articolo 4, nei comuni individuati all'articolo 1 è vietato il rilascio di titoli edilizi abilitanti la realizzazione di interventi finalizzati a nuova edilizia residenziale, come definiti dall'articolo 2.>>.

Dall'attuale tenore degli artt.2 e 5 cit. si ricaverebbe che nessun immobile realizzato prima della entrata in vigore della legge regionale n.21/2003 può essere "salvato" mediante sanatorie e/o condoni, ad eccezione dei manufatti per i quali è stata proposta specifica istanza di condono *ex lege* n.47/1985 ed *ex lege* n.724/1994 per la quale risulta pendente il relativo procedimento.

Come rilevato dal TAR Campania, con la citata sentenza n.4007/2020 << *Ciò naturalmente non conduce ad ammettere indistintamente la possibilità di condonare i volumi abusivi residenziali nella zona rossa a rischio vulcanico. Anche in ragione del repentino ripensamento rispetto a quanto in prima battuta stabilito, la norma regionale va confinata alla previsione di accordare ai Comuni la facoltà di procedere in via eventuale (in sede di adozione degli strumenti attuativi del piano urbanistico generale) alla ricognizione di tutti i volumi residenziali esistenti, nel cui ambito potrebbe essere eccezionalmente compresa anche l'edilizia residenziale abusiva. Quest'ultima potrebbe essere sanata, in via derogatoria, ove tale ricomprensione sia resa manifesta e motivata, nello specifico con esplicito riguardo alla prevenzione dal rischio vulcanico. È infatti bene precisare, a tal riguardo, che la pianificazione comunale settoriale deve osservare il completo rispetto della pianificazione emergenziale a cui fa riferimento l'art. 1 della L.R. n. 21 del 2003, [...].*

A ciò è doveroso aggiungere che resta radicalmente esclusa la possibilità di prevedere l'integrale o parziale recupero di complessi abusivi.

Tale possibilità è riconosciuta dall'art. 29 della L. n. 47 del 1985 ed è generalmente individuata, per ogni altro territorio regionale, dal cit. art. 23 della L.R. n. 16 del 2004: (co. 5: "Il Puc può subordinare l'attuazione degli interventi di recupero urbanistico ed edilizio degli insediamenti abusivi, perimetrati ai sensi del comma 3, alla redazione di appositi Pua").

Sennonché, tale previsione non troverebbe per i territori a rischio vulcanico alcuna giustificazione e di ciò si è avveduto lo stesso legislatore regionale, indotto a fare repentinamente marcia indietro rispetto al suo proposito iniziale (la L.R. n. 26 del 2019, poi abrogata sul punto, aveva introdotto in un primo momento il comma 2-bis all'art. 2 della L.R. n. 21 del 2003, stabilendo che il divieto di incremento residenziale "non si applica ai piani di recupero di cui all'articolo 29 della L. n. 47 del 1985").

Conclusivamente, il riferimento agli immobili abusivi che attualmente si fa nell'art. 2, comma 2, della L.R. n. 21 del 2003 non può avere altro significato che quello di affidare ai Comuni, in sede di pianificazione attuativa, la facoltà di effettuare una ricognizione dell'edificazione esistente con riguardo anche agli immobili oggetto delle istanze di condono di cui alle leggi n. 47/85 e n. 724/94.

Va da sé che tale ricognizione non consente la sanabilità delle opere abusive, che è altresì subordinata:

- all'insussistenza di specifici divieti dettati dalla pianificazione nazionale d'emergenza ex art. 1 co. 1 della L.R. n. 21 del 2003 (quali derivanti, a titolo esemplificativo, dalla localizzazione dell'opera abusiva in un contesto che denota di per sé un alto rischio: cono del vulcano, aree interessate da precedenti flussi piroclastici o colate di lava, ecc.);

- alla circostanza che l'opera abusiva non costituisca ostacolo sul percorso che serve all'esodo degli abitanti in caso di eruzione (il citato art. 4 della L.R. n. 21 del 2003 stabilisce che le obbligatorie varianti urbanistiche, "al fine di implementare le vie di fuga, dispongono la demolizione dei volumi incongrui", ed è dunque evidente che, se debbano essere demoliti i volumi pur legittimamente edificati, non potrebbe essere conservata l'opera abusiva che si trova nelle medesime condizioni);

- infine, alla valutazione di compatibilità paesaggistica e di rispetto delle previsioni del Piano dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio.>>.

In conclusione: ad una lettura sistematica della normativa rilevante, a giudizio della Scrivente, in base agli artt.2 e 5 cit. L. Reg. Campania 10 dicembre 2003 n. 21 (e in specie dal richiamo dell'art.2 operato dall'art.5) nessun immobile realizzato prima della entrata in vigore della cit. L.R. n.21/2003 in zona a rischio vulcanico dell'area vesuviana nei comuni ricadenti nella c.d. zona rossa può costituire oggetto di sanatoria e/o condono, ad eccezione dei manufatti per i quali è stata proposta specifica istanza di condono *ex lege* n.47/1985 ed *ex lege* n.724/1994 per la quale risulta pendente il relativo procedimento, che va definito dall'ente territoriale competente tenendo conto della globalità dei vincoli, anche paesaggistici.

Si rappresenta che sulla vicenda si è altresì espressa – interessata dalla Scrivente – l'Avvocatura Generale dello Stato, la quale con nota prot. n.615810 del 5 ottobre 2023 ha condiviso le conclusioni della Scrivente con la specificazione che segue:

<< Si reputa, a tal fine, corretta l'interpretazione della sentenza -citata da codesta Distrettuale- (divenuta definitiva per mancata impugnazione) n. 4007/2020 con cui il TAR Napoli afferma che obbiettivo dell'art. 2 è riconoscere ai Comuni la facoltà di effettuare la ricognizione dell'edificazione esistente, con riguardo alle istanze di condono presentate.

La stessa, secondo l'interpretazione restrittiva del TAR che si ritiene di condividere, non comporta ex se la possibilità di sanatoria delle opere abusive, che deve essere anche subordinata all'insussistenza di specifici divieti dettati dalla pianificazione nazionale d'emergenza ex art. 1 co. 1 della L.R. n. 21 del 2003, alla circostanza che l'opera abusiva non costituisca ostacolo sul percorso che serve all'esodo degli abitanti in caso di eruzione, oltre alla valutazione di compatibilità paesaggistica e di rispetto delle previsioni del Piano dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio.

Vero è che, se da una parte l'art. 2, nella attuale versione, contempla la possibilità di applicare le leggi sul condono, l'art. 5, come già rilevato, esclude la possibilità di permessi per nuovi interventi abitativi, con la conclusione, assunta dal TAR, del mero potere ricognitivo dei Comuni.

Invero, l'interpretazione sistematica delle disposizioni della legge, conducono comunque ad affermare che le norme relative alla zona rossa e la pianificazione di emergenza, in quanto speciali, si pⁿogano come stringente limite alla possibilità di applicazione della normativa sui condoni.

In definitiva, come affermato nella bozza predisposta da codesta Consorella, dall'attuale tenore degli art. 2 e 5 della L.21/2003, si ricava che nessun immobile realizzato prima della stessa legge possa essere "salvato" mediante sanatorie e/o condoni, ad eccezione dei manufatti per i quali è stata proposta specifica istanza di condono e per le quali risulta pendente il relativo procedimento, con l'ulteriore specificazione che l'istanza di condono debba essere definita dall'ente territoriale tenendo conto non solo in generale dei vincoli paesaggistici ma anche del rispetto del piano di emergenza, risultante dalla pianificazione nazionale di emergenza delle protezione civile, ai sensi dell'art. 1 della L.R. 21/2003, che riguarda la evacuazione della zona rossa, e che si pone come norma speciale inderogabile a tutela degli abitanti dei Comuni interessati.>>.

Si resta a disposizione per quant'altro possa occorrere.

l'Avvocato dello Stato
Michele Gerardo *

l'Avvocato Distrettuale dello Stato
Giovanni Cassano

* Firma autografa sostituita dall'indicazione a stampa
del firmatario ai sensi dell'art.3, comma 2, del D. Lgs. n. 39/1993.