REGIONE

Assessorato Territorio ed Ambiente

ASSESSORATO REGIONALE TERRITORIO ED AMBIENTE

Circolare 3 maggio 1989, prot. n.22233 (non pubblicata)

Attuazione delle leggi vigenti in materia di sanatoria edilizia - Adempimenti istruttori e direttive.

Ai tutti i comuni dell'Isola

Alla Presidenza della Regione

Agli Assessorati regionali

Agli Uffici del genio civile

All'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa

Alle Prefetture

Alle Preture

All'Azienda autonoma delle strade statali

Alle Amministrazioni provinciali

Alle Soprintendenze ai beni culturali ed ambientali

A distanza di quattro anni dalla emanazione della legge 28/2/1985, n. 47, ed oltre tre dalla L. reg. 10/8/1985 n. 37, appare opportuno fare il punto sullo stato di attuazione delle stesse.

In Sicilia risultano presentate 500.000 istanze di sanatoria edilizia e le concessioni attualmente rilasciate risultano essere appena sopra il migliaio, ciò, malgrado la normativa regionale abbia previsto l'utilizzazione di personale tecnico da affiancare a quello comunale per la definizione delle pratiche di sanatoria.

A tale situazione ha probabilmente concorso il ritardo con cui sono state emanate ulteriori disposizioni statali in ordine a taluni problemi connessi con la sanatoria edilizia mediante la conversione dell'ultimo D.L. 12 gennaio 1988 n.2.

Si deve constatare ancora che ad oggi non risultano emanate da parte dei Ministeri competenti le disposizioni relative ai certificati di idoneità statica ai quali buona parte dell'abusivismo edilizio della Sicilia è subordinato.

Ciò non toglie che, malgrado i ritardi e le omissioni illustrate, deve registrarsi una grave carenza nel rilascio di concessioni o autorizzazioni in sanatoria da parte dei Comuni.

Questo Assessorato, in attuazione di quanto previsto dalla L.R. 37/85 ha effettuato rilievi aerofotogrammetrici ed ha già provveduto a munire tutti i Comuni dell'Isola di fotogrammi a colori a scala 1:10.000 dei relativi territori comunali.

Altro rilievo si appresta l'Assessorato ad effettuare per le zone costiere e per i centri più importanti al fine di tenere sotto controllo il territorio e consentire attraverso la comparazione con i rilievi già effettuati la verifica delle trasformazioni del territorio nel frattempo realizzate.

La documentazione aerofotogrammetrica consentirà ai Comuni il controllo del territorio con possibilità di emettere con assoluta certezza i provvedimenti repressivi nei confronti di coloro che avessero realizzato opere abusive dopo il 1° ottobre 1983.

Da notizie pervenute a questo Assessorato risulta che l'istruttoria delle pratiche di sanatoria edilizia viene condotta con estremo rigore e con lentezza spesso ingiustificata che si traduce in un atteggiamento di sfiducia del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione.

In particolare risulta che vengono richiesti atti, documenti e progetti spesso in aggiunta a quelli stabiliti dall'art. 26 della L. r. n. 37/85 costringendo il privato a ricorrere ancora una volta all'assistenza di liberi professionisti con aggravio oltre ogni misura dei costi finanziari previsti dalla legge.

Tutto ciò ha determinato uno stato di malessere generale che da più parti è stato manifestato a questo Assessorato.

Al riguardo appare utile ricordare che la documentazione da allegare alla istanza di concessione o autorizzazione in sanatoria è la seguente:

a) una descrizione delle opere per le quali si chiede la concessione o autorizzazione in sanatoria. Detta descrizione può avvenire a mezzo di grafici illustrativi dell'opera ovvero mediante altra documentazione che nel suo complesso sia tale da consentire l'identificazione dell'opera;

b) una apposita dichiarazione dalla quale risulti lo stato dei lavori dell'opera abusiva unitamente al certificato di idoneità statica ove richiesto;

c) un certificato di residenza, in data non anteriore a tre mesi nell'ipotesi di cui al terzo comma dell'art. 34, nonché copia della dichiarazione dei redditi nell'ipotesi di cui al primo e secondo comma dell'art. 36;

d) un certificato di iscrizione alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, di data non anteriore a tre mesi, da cui risulti che la sede dell'impresa è situata nei locali per i quali si chiede la concessione in sanatoria, nelle ipotesi previste dal quinto comma dell'art. 34;

e) documentazione o dichiarazione sostitutiva dalla quale risulti di avere avviato le procedure di accatastamento: la prova dell'avvenuta presentazione all'ufficio tecnico erariale della documentazione necessaria ai fini dell'accatastamento dovrà essere comunque prodotta prima del rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria;

f) un atto notorio o dichiarazione sostitutiva del richiedente che attesti la epoca della realizzazione delle opere stesse;

g) copia dell'istanza diretta ad ottenere la concessione o la proprietà del suolo su cui insiste l'immobile per i casi previsti dal secondo e terzo comma dell'art. 23 della presente legge.

Nessun altro documento aggiuntivo deve pertanto essere richiesto a corredo delle istanze.

I progetti sono da prescrivere soltanto nei casi di non idoneità statica dell'immobile ed essi dovranno essere redatti secondo le disposizioni contenute nella legge 68/88 di conversione del D.L. 12/1/1988, n. 2.

In verità, l'assunzione del personale tecnico per i problemi inerenti la sanatoria edilizia aveva come obiettivo non soltanto quello di collaborare gli uffici comunali per l'espletamento delle pratiche di sanatoria, ma quello fondamentale di assistenza nei confronti dei cittadini nella predisposizione della documentazione a corredo della istanza.

In considerazione di quanto precisato, si invitano tutti i tecnici assunti in applicazione dell'art. 14 della L. r. 26/86 a prestare la massima assistenza ai cittadini che ne avessero particolare necessità effettuando accertamenti sopralluoghi e se del caso la redazione dei grafici illustrativi per consentire l'identificazione dell'opera di cui si è detto in precedenza, senza esporre, si ribadisce, i richiedenti ad ulteriori oneri per il ricorso ai privati professionisti.

Si coglie l'occasione poi, per segnalare la circostanza che nei Comuni non gravati da vincoli di cui al 1° comma dell'art. 23 della L. r. 37/85 sono già decorsi i termini perentori per il rilascio della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria per il principio del silenzio-assenso.

Per i rimanenti Comuni, il silenzio-assenso si forma a decorrere dalla data di rilascio del nulla-osta da parte dell'autorità che ha opposto il vincolo.

In merito, poi, alla prescrizione di cui al 6° comma, ultima parte dell'art. 4 del D.L. 2/88 convertito nella legge n. 68/88, si precisa che l'eventuale diritto al conguaglio da parte dell'Amministrazione od il rimborso spettante al presentatore dell'istanza deve esercitarsi nel termine di trentasei mesi a decorrere dalla data di presentazione della domanda sempre che la stessa non abbia avuto una interruzione di termini.

Sul silenzio-assenso e su altre questioni connesse il Ministero dei LL.PP. ha recentemente diramato la Circolare 6/2/1989, n. 142 che qui di seguito integralmente si riporta e che questo Assessorato condivide facendola propria, fatta eccezione per le parti diversamente disciplinate dalla legislazione regionale.

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Circolare 6 febbraio 1989, n. 142 (G.U.R.I. 14 febbraio 1989, n. 37)

Concessione edilizia in sanatoria - Silenzio-assenso - Legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 35, comma 12 - Decreto-legge 12 gennaio 1988, n. 2, convertito nella legge 13 marzo 1988, n. 68, art. 4, comma 6.

Pervengono a questo Ministero quesiti in ordine alla corretta applicazione dell'art. 35, comma 12, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, secondo il quale, "... decorso il termine perentorio di ventiquattro mesi dalla presentazione della domanda" di concessione o autorizzazione in sanatoria, "quest'ultima si intende accolta ...", anche in relazione al disposto dell'art. 4, comma 6, del decreto-legge 12 gennaio 1988, n. 2, convertito nella legge 13 marzo 1988, n. 68, il quale stabilisce che "trascorsi trentasei mesi si prescrive l'eventuale diritto al conguagli o al rimborso spettanti".

Al riguardo, questo Ministero fa presente quanto segue:

1. Decorrenza del termine.

Le disposizioni ora menzionate sono, con tutta evidenza, intese ad evitare che eventuali ritardi dell'amministrazione nell'adottare le proprie determinazioni in ordine alle domande di concessione o autorizzazione in sanatoria, lascino per troppo tempo senza riscontro le istanze degli interessati.

L'intendimento del legislatore di dare certezza alle situazioni giuridiche risulta palese in relazione anche al carattere del termine biennale per la formazione del silenzio-assenso, che la stessa norma qualifica "perentorio".

Tale perentorietà del termine comporta l'obbligo per l'amministrazione di completare l'istruttoria entro il biennio assegnato. Non valgono, quindi, ad interrompere il predetto termine perentorio eventuali richieste dell'amministrazione a seguito dell'istruttoria prevista dal comma 9 dell'art. 35.

Il termine decorre dalla presentazione della domanda, salvo quanto disposto dal comma 13, dell'art. 35, il quale stabilisce, in relazione alle opere realizzate in zone vincolate, che il rilascio della concessione o autorizzazione in sanatoria sia subordinato, ai sensi dell'art. 32, al parere favorevole dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo, nel quale caso il termine per il silenzio-assenso comincia a decorrere dalla emissione del parere.

2. Presupposti della formazione.

La presentazione della domanda, assieme al decorso del tempo, non è sufficiente a determinare la formazione del silenzio-assenso, il quale si verifica soltanto nel concorso dei presupposti richiesti dalla legge.

In particolare, a tal fine occorre fare riferimento a presupposti o requisiti di carattere generale, che possono indicarsi nel modo seguente:

a) provenienza della domanda da un soggetto legittimato, ai sensi dell'art. 31, della legge n. 47/85, ad agire per conseguire la sanatoria; al riguardo la circolare di questo Ministero n. 3357/25, del 30 luglio 1985 (punto 3.1) fornisce i necessari chiarimenti;

b) idoneità della domanda ad individuare le opere oggetto di richiesta di sanatoria; a tal fine sono sufficienti i modelli predisposti da questo Ministero, unitamente alla documentazione prescritta.

Quanto alla documentazione prescritta, a precisazione di ciò che la legge stabilisce all'art. 35, comma 3, va considerato che è indispensabile che i documenti prodotti siano sufficienti ad identificare compiutamente l'opera della quale si è chiesta la sanatoria. Identificazione che può anche avvenire attraverso grafici, i quali peraltro non sono indispensabili se la documentazione nel suo complesso è tale da consentire l'identificazione dell'opera.

La domanda deve essere stata presentata entro il termine stabilito alla autorità competente, cioè al sindaco del comune nel quale l'abuso è stato commesso.

3. Situazioni ostative.

Per la formazione del silenzio-assenso non devono ricorrere situazioni ostative al rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria e cioè:

- il contrasto con i vincoli indicati nell'art. 33, che rendono l'opera non suscettibile di sanatoria;

- l'esistenza di vincoli che condizionano il rilascio della concessione in sanatoria al parere favorevole dell'autorità competente o al verificarsi delle condizioni di cui all'art. 32.

L'inesistenza dei detti requisiti, non rilevata entro il termine biennale stabilito, può essere opposta all'interessato in qualsiasi momento, in quanto tale inesistenza ha impedito il formarsi del provvedimento tacito e l'opera è, pertanto, da ritenersi non sanata.

4. Immobili vincolati.

La formazione del silenzio-assenso, nelle ipotesi di opere realizzate su aree vincolate, è condizionata alla tempestività con la quale l'amministrazione competente fornisce la sua risposta alla richiesta di parere e, alternativamente, in caso di parere non rilasciato nel termine di centottanta giorni, alla iniziativa dell'interessato che, ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge n. 2/88, convertito nella legge n. 68/88, può impugnare il silenzio-rifiuto dell'amministrazione. In tali ipotesi dopo la pronunzia favorevole e dopo che l'amministrazione abbia provveduto ad emettere il parere, comincerà a decorrere il termine per la formazione del silenzio-assenso ancora sulla domanda di concessione in sanatoria.

É da ritenere che il silenzio-assenso possa formarsi anche quando, a seguito di parere negativo, l'interessato abbia proposto ricorso al giudice amministrativo ed abbia ottenuto al riguardo una decisione favorevole con effetti esecutivi. In tal caso il termine decorre dal nuovo parere favorevole emesso dall'Amministrazione.

5. Documentazione richiesta.

Altro presupposto o requisito per la formazione del silenzio-assenso è l'avvenuta presentazione della documentazione: si tratta, ovviamente, di quella prescritta dalla legge, e non di altra che il comune intendesse ottenere a fini particolari. La legge n. 47/85, infatti, all'art. 35, comma 3, stabilisce che "alla domanda devono essere allegati" alcuni documenti, precisamente elencati; dal che l'intuitiva implicazione che, se essi debbono accompagnare la domanda, non possono mancare quale presupposto ed a corredo del provvedimento che si forma con il silenzio-assenso. Pertanto, ferma restando la facoltà del comune di chiedere "l'ulteriore documentazione", di cui al comma 9 dell'art. 35, soltanto la documentazione prescritta dalla legge deve ritenersi necessaria ai fini della formazione del silenzio-assenso; onde altri atti istruttori non possono considerarsi idonei ad interrompere il termine biennale.

Riguardo alla documentazione questo Ministero si è già espresso con la circolare 29 ottobre 1985, n. 4498/25, facendo presente che l'incompletezza della

documentazione non costituisce motivo di invalidità della domanda, ma che "fino a quando tutti i documenti necessari non siano stati presentati ... non si formerà il silenzio-assenso ...", *rectius* non inizierà a decorrere il termine per la sua formazione.

Tale concetto è ribadito anche ai fini della documentazione necessaria per l'accatastamento, in ordine alla quale la legge n. 68/88 all'art. 4, comma 6, prescrive che il silenzio-assenso si verifica soltanto "ove l'interessato provveda ... alla presentazione all'ufficio tecnico erariale" della documentazione occorrente.

Il caso di domanda dolosamente infedele, per la rilevanza delle omissioni o delle inesattezze riscontrate, è equiparato dalla legge alla mancata presentazione della domanda e pertanto si applicano anche in tal caso le sanzioni di cui all'art. 40.

6. Pagamento dell'oblazione.

Altro presupposto per la formazione del silenzio-assenso è il pagamento "di tutte le somme eventualmente dovute a conguaglio", richieste dal comune nel termine di ventiquattro mesi. Invero il verificarsi dell'effetto previsto dal comma 12 dell'art. 35, è subordinato al pagamento della somma autoliquidata con la domanda di concessione in sanatoria, nonché di quella maggiore determinata a conguaglio dal comune in sede di controllo della domanda medesima.

In più occasioni questo Ministero ha ritenuto che i termini per il versamento delle rate dell'oblazione - compresa la prima - non siano perentori; e che, pertanto, il ritardo nel versamento comporta unicamente la maggiorazione della rata nella misura del 10% in ragione d'anno; invece deve ritenersi perentorio il termine assegnato eventualmente dal comune per il pagamento della quota residuale dell'oblazione nell'ipotesi prevista dall'art. 40, comma 1.

L'oblazione e l'eventuale conguaglio, versati entro il termine legale, concorrono quindi alla formazione del silenzio-assenso, costituendone presupposto. In caso di rateizzazione oltre il biennio, il silenzio-assenso si produce egualmente allo scadere dei ventiquattro mesi purché siano state versate le rate corrispondenti al detto periodo. I comuni dovranno richiedere ai fini del recupero delle rate successive idonee garanzie fidejussorie.

7. Contributi di concessione.

Questo Ministero, nella circolare citata n. 3357/25, aveva espresso l'avviso che, tra le somme a conguaglio di cui al comma 12 dell'art. 35, ai fini della formazione del silenzio-assenso, dovessero essere comprese, oltre quelle dell'oblazione, anche quelle relative al contributo di concessione; ed era stato precisato che il presentatore della domanda di concessione in sanatoria "provvede a calcolarlo in via provvisoria ... salvo conguaglio".

Meglio ponderata la questione, si è ora dell'avviso - anche in relazione all'art. 4, comma 6, del decreto-legge n. 2/88 convertito nella legge n. 68/88 che ha modificato e integrato il comma 12 dell'art. 35 della legge n. 47/85 - che il versamento del contributo di concessione non concorre a formare il silenzio-assenso, stante che il contributo di cui trattasi non costituisce presupposto per il rilascio della stessa.

Invero, detto contributo, secondo l'art. 11 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, è corrisposto al comune, per la quota relativa agli oneri di urbanizzazione, "all'atto del rilascio della concessione"; ma - a norma dell'art. 47, della legge 5 agosto 1978, n. 457, è rateizzato in non più di quattro rate semestrali; e la quota relativa al costo di costruzione - ai sensi del citato art. 11 della legge n. 10/1977 - "è corrisposta in corso d'opera ... e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla ultimazione delle opere".

Per modo che deve ritenersi che il contributo concessorio intervenga dopo che il provvedimento - concessione si sia formato; ne consegue, quindi, che esso non possa essere considerato un presupposto per la formazione del silenzio-assenso.

Rimane tuttavia l'obbligo del pagamento del contributo concessorio che ovviamente non viene meno con la formazione del silenzio-assenso; ed a questo proposito va tenuta presente la disposizione dell'art. 3 della legge n. 47/1985, nei quale sono previste le sanzioni per il mancato versamento, nei termini di legge, del contributo di concessione.

8. Riscossione coattiva.

In ordine al quesito circa i mezzi che l'amministrazione ha per ottenere la corresponsione delle somme dovute (rate dell'oblazione e contributo di concessione) quando si sia formato il silenzio-assenso o il comune abbia provveduto al rilascio della concessione in sanatoria determinando il contributo stesso, non sembra dubbio, riguardo, al contributo di concessione, che debbano ritenersi applicabili gli articoli 3 e 16, della legge n. 47/85, per la determinazione e la riscossione coattiva delle somme dovute.

Quanto, invece, al recupero delle quote di oblazione non corrisposte, l'art. 16 citato riferendosi a contributi, sanzioni e spese, non sembrerebbe applicabile.

Ma poiché esso è collocato nel capo I della legge e senza riferimento ai capi 3 e 4 relativi alla concessione in sanatoria, deve ritenersi che abbia portata generale; onde la sua applicabilità, anche alla fattispecie considerati con la conseguente implicazione (già in precedenza rilevata) della equiparazione del mancato versamento, anche parziale dell'oblazione, alla mancata presentazione della domanda di concessione in sanatoria e con l'applicazione delle sanzioni di cui al capo I della legge n. 47/85.

9. Prescrizione.

Infine, va rilevato, riguardo al comma 6, ultima parte, dell'art. 4 del decreto-legge n. 2/88 convertito nella legge n. 68/88, secondo il quale "trascorsi trentasei mesi si prescrive l'eventuale diritto al conguaglio o al rimborso spettante" che tale termine decorre dal momento della presentazione della domanda e non da quello della formazione del silenzio-assenso ed è soggetto esclusivamente alle eventuali interruzioni che influiscono sul perfezionamento del procedimento amministrativo, sia che questo venga concluso con il rilascio della concessione, che con la formazione del silenzio-assenso.

Il decorso del menzionato termine comporta l'impossibilità, per l'Amministrazione, di pretendere somme a conguaglio e, per il presentatore dell'istanza, di pretendere eventuali rimborsi; ma non incide sul diritto dell'Amministrazione a riscuotere le somme accertate nel detto termine.

Il Ministro: FERRI

Si raccomanda ai Comuni, agli Uffici Tecnici Comunali, agli operatori del settore l'osservanza della presente circolare dichiarandosi questo Assessorato disponibile per qualsiasi eventuale chiarimento in ordine all'applicazione della normativa statale e regionale vigente sulla materia.

L'Assessore: PLACENTI