



COMUNE DI SERRAVALLE DI CHIEN TI

P. IVA 00275040434

PROVINCIA DI MACERATA

C.F. 81000480434

c.so G. Leopardi n. 77

tel. 0737 53121 – fax 0737 53430

www.comune.serravalledichienti.mc.it

info@comune.serravalledichienti.mc.it

PEC: comune.serravalledichienti.mc@legalmail.it

**CRITERI E MODALITÀ PER LA
DETERMINAZIONE E
L'APPLICAZIONE DELLA
SANZIONE AMMINISTRATIVA E
PECUNIARIA PREVISTA
DALL'ART.167 DEL D.LGS. N.42/2004
E SS.MM.II. PER OPERE ABUSIVE
REALIZZATE SU AREE
SOTTOPOSTE A VINCOLO
PAESAGGISTICO.**

Approvato con D.C. n. 40 del 30/11/2022

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Le seguenti procedure si applicano esclusivamente nei confronti delle opere abusive realizzate nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii., e che sono oggetto dei seguenti procedimenti:

- **condono edilizio** ai sensi della Legge 28 febbraio 1985 n. 47, della Legge 23 dicembre 1994 n. 724, della Legge 24 novembre 2003, n. 326 e successive e analoghe disposizioni di legge;
- **accertamento di compatibilità paesaggistica** ai sensi dell'art. 1, comma 37, della L. 15 dicembre 2004, n. 308 (cd. condono ambientale straordinario) e ai sensi dell'art. 167, comma 4, del D.Lgs. 42/2004 (cd. condono ambientale a regime introdotto dall'art. 1, comma 36, della L. 15 dicembre 2004, n. 308);

La normativa sulla tutela paesaggistica prevede che gli interventi di modificazione del territorio debbano essere preventivamente autorizzati (art.146 del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii.), fatto salvo quanto previsto dall'art.149 del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii. che stabilisce quali sono gli interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica.

Le violazioni a tale regime determinano, oltre all'applicazione delle sanzioni comminate dal codice penale per il reato di modificazione del territorio, l'irrogazione di sanzioni per l'illecito amministrativo.

In particolare l'art.167, comma 1 del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii. prevede che: *“In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese, fatto salvo quanto previsto al comma 4.”*, individuando le opere realizzate in assenza di autorizzazione paesaggistica o difformi da quest'ultima che sono oggetto di accertamento di compatibilità paesaggistica.

L'art.2 comma 46 della L. n.662/1996 chiarisce che l'inapplicabilità, a seguito di condono edilizio, delle sanzioni amministrative, sancite ai termini generali dall'art.38 della L. n.47/85, non si estende alle sanzioni in materia paesistica trattandosi di sanzioni previste per lo stesso fatto (realizzazione del manufatto abusivo), ma da normative dettate per la tutela di interessi diversi.

In data 15 Dicembre 2004 è stata approvata la L. n.308 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.302 del 27 Dicembre 2004 – suppl. ord. N.187) avente ad oggetto “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”. Tale norma contiene, ai commi 36 e 37 dell'art.1, disposizioni di diretta applicazione concernenti l'accertamento di compatibilità paesaggistica e, dunque, l'esclusione della sanzionabilità penale in caso di interventi di modificazione non assentita dell'assetto dei luoghi precisamente stabiliti dalla Legge medesima; nello specifico il comma 36 introduce la sanatoria cd. “a regime” nell'ambito della quale l'avente titolo può chiedere in ogni tempo l'accertamento di compatibilità per abusi sostanzialmente “minori” realizzati in ogni momento; il comma 37, invece, prevede un accertamento di compatibilità paesaggistica cd. “straordinaria” per interventi di maggiore consistenza realizzati in assenza o in difformità della prescritta autorizzazione entro il 30 Settembre 2004 e che siano stati oggetto di domanda di sanatoria ambientale presentata entro il 31 Gennaio 2005.

Le sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla normativa in questione come una delle condizioni per la “sanatoria” sono sostanzialmente tre e fanno riferimento alla sanzione pecuniaria di cui all'art.167 del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii.:

- la sanzione pecuniaria di cui all'art. 167 del D. Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii. nella sua misura “base” dovuta in rapporto agli accertamenti di compatibilità paesaggistica di cui al comma 36 (cd. sanatoria “a regime”);

- la sanzione pecuniaria di cui all'art. 167 del D. Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii. “maggiorata da un terzo alla metà” per gli accertamenti di compatibilità paesaggistica ai sensi del comma 37 (cd. Sanatoria “straordinaria”);
- la “sanzione pecuniaria aggiuntiva”, determinata dal Comune tra un minimo di Euro 3.000,00 ad un massimo di Euro 50.000,00, sempre per gli accertamenti di compatibilità paesaggistica di cui al comma 37 (cd. sanatoria “straordinaria”), la quale va a cumularsi con quella appena sopra indicata;

In data 24 Marzo 2006 sono stati approvati i D.Lgs. 156 e 157, contenenti correzioni ed integrazioni al D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii., dei quali il primo è relativo ai beni culturali ed il secondo ai beni paesaggistici. In particolare, l'art.27 del D.Lgs. 157/2006 prevede l'integrale sostituzione dell'art. 167 del D. Lgs. n. 42/2004 e ss.mm.ii. con l'integrazione delle norme sulla cd. Sanatoria “a regime” di cui all'art.1 comma 36 lett. c), della L. n.308/2004 così che, facendo chiarezza, è possibile sanare determinati abusi sotto il profilo penale come già previsto, ma anche sotto quello amministrativo. Viene inoltre eliminata l'alternatività fra sanzione pecuniaria e demolitoria: in caso di violazioni degli obblighi stabiliti dal Codice il trasgressore è sempre tenuto alla remissione in pristino, mentre la sanzione pecuniaria è prevista solo qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica dell'opera abusiva nei casi di cui all'art.167, comma 4 del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii.

ITER PROCEDURALE

Si propone la seguente procedura per la determinazione dell'indennità pecuniaria:

1. accertamento della presunta violazione della normativa sulla tutela paesaggistica;
2. comunicazione dell'avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi della L. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni;
3. istruttoria;
4. acquisizione del parere vincolante della Soprintendenza, con il quale viene stabilita la sussistenza o meno di danno ambientale ed in particolare, qualora sussista danno, se l'opera possa essere ripristinata;
5. determinazione dell'indennità risarcitoria ai sensi del D.M. 26 settembre 1997;
6. predisposizione ordinanza di pagamento dell'indennità pecuniaria;

il termine di pagamento è di 60 giorni dal ricevimento dell'ordinanza. L'indennità può essere dilazionata in un congruo numero di rate, ai sensi dell'art.33 del R.D. 3 Giugno 1940, n.1357. Se vi è inadempienza viene avviato il procedimento di riscossione coattiva ai sensi del R.D. n.639 del 14 Aprile 1910.

PARERE DELLA SOPRINTENDENZA

Con riferimento ad opere realizzate in assenza o in difformità dall'autorizzazione prevista dall'art.146 del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii., in base all'art.167 di detto decreto, a seguito del parere espresso dalla Soprintendenza, si possono pertanto individuare le seguenti fattispecie:

- a) considerare le opere incompatibili con la tutela del vincolo, in quanto hanno determinato un'alterazione ambientale così rilevante da richiedere la demolizione delle stesse;
- b) ritenere le opere tollerabili con la tutela del vincolo, in quanto pur realizzando le medesime un danno ambientale (e sul punto dovrà essere fornita adeguata motivazione), questo non è valutato di tale rilevanza da richiedere la demolizione, in tal caso verrà rilasciato il parere favorevole, disponendo l'applicazione a carico dell'autore dell'abuso della indennità pecuniaria

- di cui all'art. 167 del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii. nella misura del maggior importo tra danno arrecato e profitto conseguito mediante la trasgressione;
- c) valutare le opere compatibili con la tutela del vincolo e rilasciare parere favorevole in quanto non hanno determinato alcun danno ambientale;

PROVVEDIMENTI

Nel caso di cui al punto a) si dovrà procedere all'adozione dell'ordinanza dirigenziale per la demolizione delle opere abusive e la rimessa in pristino dello stato preesistente. In tal caso non si applica l'indennità risarcitoria. Affinché i provvedimenti di demolizione non siano dichiarati illegittimi per difetto di motivazione, essi dovranno contenere un esplicito riferimento al contrasto insanabile tra l'opera e le caratteristiche della zona. Dovrà cioè emergere quali sono stati i criteri che hanno presieduto alla scelta della demolizione al fine di chiarire che la riduzione in pristino rappresenta l'unica soluzione per salvaguardare i valori paesaggistici tutelati con la l. n.1497/39 (ora D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii.).

Nel caso di cui al punto b) si dovrà procedere alla determinazione del danno ambientale. Va comunque quantificato anche il profitto in quanto la sanzione pecuniaria deve essere determinata con riguardo al maggior importo fra danno arrecato e profitto conseguito.

Nel caso di cui al punto c) la sanzione di cui all'art.167 del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii. (già art.164 del D.Lgs. n.490/99 e art.15 della L. n.1497/39) sarà determinata dalla sola valutazione del profitto conseguito.

Considerata inoltre, secondo un costante orientamento giurisprudenziale, la natura sanzionatoria e non meramente riparatoria o ripristinatoria della sanzione pecuniaria di cui all'art.167 del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii. (già art.15 della L. 22 Giugno 1939, n.1497 e poi art.164 del D.Lgs. 29 Ottobre 1999, n.490), essendone prevista l'applicazione solo per la realizzazione di opere abusive prescindendo dalla valutazione dell'esistenza di danno paesaggistico, si ritiene che detta sanzione dovrà essere applicata nella misura legislativamente prevista anche in caso di assenza di danno e di profitto.

In tutti i casi la sanzione pecuniaria non potrà essere inferiore ai minimi prestabiliti, come di seguito verrà indicato.

DETERMINAZIONE DEL DANNO

Per quel che concerne la determinazione del danno viene stabilito che, salvo diversa e motivata valutazione dell'autorità competente, l'ammontare del danno è pari al costo teorico di realizzazione delle opere e/o dei lavori abusivi.

DETERMINAZIONE DEL PROFITTO

I criteri da utilizzare per il calcolo del profitto non sono determinati né dall'art. 167 del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii., né dall'art. 1, comma 37, lett. b) della L. n.308/2004. L'art. 10, comma 5 ter, del D.L. 31 Dicembre 1996, n.669 (convertito con modificazioni dalla Legge 28 febbraio 1997, n.30), demandava al Ministro per i Beni Culturali e Ambientali, di concerto con il Ministro dei Lavori Pubblici, la determinazione dei parametri e delle modalità per la qualificazione della indennità risarcitoria prevista dall'art. 15 della Legge 1497/1939, "ai soli fini del condono edilizio".

In assenza di specifici interventi normativi in materia, appare ragionevole riferirsi, per eadem ratio e per criterio di omogeneità, ai criteri dettati per il D.M. 26 Settembre 1997, con il quale è stata data

attuazione al comma 46 dell'art.2 della L. n.662/96, anche per le ipotesi di determinazione dell'indennità risarcitoria ulteriori rispetto alle fattispecie di condono edilizio quali ad esempio l'accertamento di compatibilità paesaggistica (commi 4 e 5 dell'art.167 del D.Lgs. 167/2004 e ss.mm.ii.).

I criteri di commisurazione dell'indennità determinati dal suddetto decreto ministeriale costituiscono infatti l'unico riferimento legislativo certo e su scala nazionale per il calcolo dell'indennità pecuniaria ai sensi dell'art.167 del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii.

In assenza di parametri certi è doveroso che l'Amministrazione indichi quanto meno gli elementi di massima in base ai quali i propri organi tecnici possano calcolare il profitto.

La mancata esplicitazione di qualsiasi parametro nella quantificazione della sanzione potrebbe infatti essere contestata in sede giurisdizionale, non consentendo la ricostruzione dell'iter logico seguito dall'Amministrazione nell'elaborazione della stima, la quale a differenza del passato assume carattere definitivo e non più solo endoprocedimentale.

Il Ministro per i beni culturali ed ambientali ha emanato il Decreto 26 Settembre 1997 "Determinazione dei parametri e delle modalità per la qualificazione dell'indennità risarcitoria per le opere abusive realizzate nelle aree sottoposte a vincolo". L'art.1 di detto provvedimento normativo ribadisce che "l'art.15 della Legge 1497/39 si applica a qualsiasi intervento realizzato abusivamente nelle aree sottoposte alle disposizioni della legge medesima e del Decreto Legge 27 Giugno 1985 n.312, convertito con modificazioni dalla Legge 8 Agosto 1985 n.431, ad esclusione delle opere interne e degli interventi indicati dal comma dodicesimo dell'art.82 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 Luglio 1977 n.616, come integrato dalla Legge 8 Agosto 1985 n.431" (in particolare quegli interventi sull'esistente assoggettati al regime autorizzativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici).

Con il Decreto 26 Settembre 1997 vengono quindi fissati i parametri e le modalità per la qualificazione dell'indennità risarcitoria, indicando anche che il profitto (corrispondente, in via generale, alla differenza tra il valore dell'opera realizzata e i costi sostenuti per l'esecuzione della stessa) risulta pari in via ordinaria al 3% del valore d'estimo dell'unità immobiliare determinato ai sensi dell'art.2 della Legge 24 Marzo 1993 n.75 e ss.mm.ii. Viene, inoltre, consentito alle amministrazioni competenti di disporre l'incremento di detta aliquota, in relazione al grado di rispetto delle norme di tutela, per le tipologie di abuso 1, 2 e 3 descritte nella tabella allegata alla Legge 28 Febbraio 1985 n.47 (opere realizzate in assenza/difformità della licenza/concessione edilizia, conformi o meno alle norme e prescrizioni urbanistiche).

N.B.: con la presente si propone di non incrementare l'aliquota fissata dalla legge.

E' prevista altresì l'obbligatorietà dell'applicazione dell'indennità risarcitoria anche se il danno risulti pari a zero. Viene anche determinata per le restanti tipologie di abuso 4, 5, 6 e 7 descritte nella citata tabella (interventi che non comportino aumenti della superficie utile o del volume assentito, opere di ristrutturazione, interventi di restauro e risanamento conservativo, di manutenzione straordinaria, e tutti quelli non valutabili in termini di superficie o di volume) la misura minima dell'indennità risarcitoria dovuta, stabilendo che "le amministrazioni competenti applicheranno il valore del profitto nella misura non inferiore a quanto di seguito riportato...", lasciando pertanto alle amministrazioni stesse un margine di discrezionalità nella determinazione dei suddetti minimi.

Si propone pertanto di determinare il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione con le seguenti modalità:

- a) qualora la rendita catastale sia conosciuta, riferita alla costruzione post-abuso, si propone di individuare il profitto in base ai criteri, termini e modalità di cui all'art.3 commi 1 e 2 del

Decreto Ministeriale 26 Settembre 1997, individuando convenzionalmente il valore d'estimo su cui calcolare l'indennità in proporzione alla superficie dell'opera oggetto di abuso secondo il seguente rapporto:

$$VE.c = VE.ui \times (Su.a/Su.t)$$

VE.c = valore d'estimo su cui calcolare l'indennità

VE.ui = valore d'estimo dell'unità immobiliare determinato ai sensi dell'art.2 della L.75/1993 e ss.mm.ii.

Su.a = superficie utile dell'opera abusiva

Su.t = superficie utile totale dell'unità immobiliare dopo l'abuso

N.B. qualora l'opera abusiva consista nell'incremento di volume a parità di superficie, l'ampliamento volumetrico sarà convertito in superficie secondo il riferimento previsto dalla nota n.1 della tabella allegata alla legge 47/85 e proporzionato alla consistenza dell'edificio assentito come segue:

$$S:Sc = Ve:Va \text{ e quindi } S = (Sc \times Ve)/Va$$

S = superficie da determinare

Sc = superficie complessiva assentita

Ve = volume eccedente rispetto a quello assentito

Va = volume assentito

N.B. le superfici sono computate con gli stessi criteri determinati dalle vigenti norme per l'accatastamento, ovvero per le destinazioni residenziali la superficie deve intendersi quella netta (analogamente per il volume).

- b) Qualora invece la rendita catastale definitiva non sia stata attribuita all'unità immobiliare, o la stessa non sia conosciuta, appare opportuno che il profitto venga determinato mediante apposita perizia di stima redatta dal tecnico incaricato dal richiedente la sanatoria, secondo i criteri sopra riportati.

Considerato che il D.M. 26 Settembre 1997 fissa dei valori minimi per il profitto per le tipologie di abuso 4, 5, 6, e 7 di cui alla Legge 28 Dicembre 1985, n.47 (interventi sull'esistente senza aumento di superficie utile o volume), e ritenuto opportuno fissarli anche per le tipologie 1, 2 e 3 indipendentemente dai risultati ottenuti in applicazione dell' art. 2 o 3 del predetto D.M., assicurando una correlazione diretta tra gravità dell'abuso ed indennità da risarcire, si propone che i valori minimi da applicare per le sette tipologie vadano differenziati come da seguente prospetto, tenuto anche conto degli importi minimi fissati dalla vigente legislazione per le violazioni in materia urbanistico - edilizia:

Tipologia	Valori minimi da D.M.	Valori minimi determinati
TIPOLOGIA N.7		
Opere di manutenzione straordinaria realizzate senza titolo o in difformità dallo stesso;	€ 258,23	€ 258,23
Opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume e varianti non sostanziali (già art. 15 della Legge n. 47/85).		

TIPOLOGIA N.6-5 Opere di restauro e di risanamento conservativo realizzate senza titolo o in difformità dallo stesso, comprese quelle realizzate nelle Z.T.O. "A".	€ 387,34	€ 387,34
TIPOLOGIA N.4 Opere realizzate in difformità dal titolo edilizio che non comportino aumenti della superficie utile o del volume assentito; Opere di ristrutturazione edilizia realizzate senza titolo edilizio o in difformità dallo stesso.	€ 516,46	€ 516,46
TIPOLOGIA N.3 Opere realizzate senza titolo edilizio o in difformità dallo stesso, ma conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici al momento dell'inizio dei lavori.	//	€ 1.032,00
TIPOLOGIA N.2 Opere realizzate senza titolo edilizio o in difformità dallo stesso, ma conformi alle norme urbanistiche.	//	€ 1.032,00
TIPOLOGIA N.1 Opere realizzate in assenza o difformità dal titolo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.	//	€ 1.290,00

La Legge 24 Novembre 2003, n. 326, di conversione del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, prevede una ulteriore sanatoria per abusi edilizi (cd. terzo condono edilizio): a tale legge è allegata una tabella di tipologie di abusi che parzialmente riscrive le tipologie previste nella Legge n.47/85, diminuendole da sette a sei, ma per le quali è opportuno stabilire gli stessi criteri sanzionatori di cui al D.M. 26 Settembre 1997 in quanto sostanzialmente le categorie di abuso risultano le medesime.

Si propongono i seguenti valori minimi da applicare in relazione alle tipologie di abusi edilizi di cui alla citata Legge n.326/2003, richiamate le motivazioni indicate in riferimento alle tipologie di abusi edilizi di cui alla Legge n.47/85:

Tipologia	Valori minimi da D.M.	Valori minimi determinati
TIPOLOGIA N.6 Opere di manutenzione straordinaria, come definite all' art.3, comma 1 - lett. b), del D.P.R. n.380/2001 e ss.mm.ii., e dalla normativa regionale, realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio; Opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume.	€ 258,23	€ 258,23

TIPOLOGIA N.5 Opere di restauro e risanamento conservativo come definite dall'art.3, comma 1 - lett. c), del D.P.R. n.380/2001 e ss.min.ii., realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio.	€ 387,34	€ 387,34
TIPOLOGIA N.4 Opere di restauro e risanamento conservativo come definite dall' art.3, comma 1, lettera c) del D.P.R. n.380/2001 e ss.mm.ii., realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio, nelle Z.T.O. "A" di cui all' art.2 del D.M. 2 Aprile 1968, n.1444.	€ 516,46	€ 516,46
TIPOLOGIA N.3 Opere di ristrutturazione edilizia come definite dall' art.3, comma 1 - lett. d), del D.P.R. n.380/2001 e ss.mm.ii., realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo edilizio.	€ 516,46	€ 516,46
TIPOLOGIA N.2 Opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio, ma conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.	//	€ 1.032,00
TIPOLOGIA N.1 Opere realizzate in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.	//	€ 1.290,00

Infine, ai sensi del comma 6 del D.Lgs. n.167/2004, le somme derivate dall'applicazione dell'indennità pecuniaria devono essere utilizzate per finalità di salvaguardia e recupero ambientale del territorio, oltre che per l'esecuzione delle rimessioni in pristino cui all' art.167, comma 1, del D.Lgs. n.42/2004 e ss.mm.ii.

Il Responsabile dell'Ufficio Tecnico

Geom. Samanta Maggi

