

SERVIZIO AFFARI GENERALI, GIURIDICI E PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

IL RESPONSABILE

**GIOVANNI SANTANGELO**

	TIPO	ANNO	NUMERO
REG.	PG	/2011	/253784
DEL	19	10/	/2011

Al Comune di Pellegrino Parmense

Arch. Luciano Corradi

Via Roma, 20

43047 Pellegrino Parmense (PR)

Oggetto: risposta a quesito relativo al carattere abusivo di un edificio costruito nel 1938 e ricostruito nel 1948.

Si risponde alla Sua richiesta del 29.08.2011, relativa alla legittimità di un edificio rurale costruito nel 1938 e ricostruito nel 1948 a seguito di incendio, che è stato oggetto di segnalazione di abuso da parte di terzi confinanti, e per il quale il Comune ha verificato l'assenza di atti autorizzativi sia in ordine alla prima costruzione che all'intervento ricostruttivo.

1. L'art. 111 del Regio Decreto 12 febbraio 1911, n. 297 (Regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale approvata con R.D. n. 269 del 1908) riservava la materia edilizia ai regolamenti edilizi comunali, senza predefinire nulla in ordine alla necessità o meno di autorizzazioni dell'autorità comunale per l'esercizio dell'attività edificatoria.

2. Nel 1935, l'articolo 4 del Regio Decreto Legge del 25 marzo, n. 640 (convertito nella Legge n. 2471 del 23 dicembre 1935), introdusse per la prima volta in tutti i Comuni l'obbligo di chiedere una "autorizzazione preventiva" da parte di chi volesse svolgere attività edificatoria all'interno dei centri abitati.

3. Due anni più tardi, nel 1937, l'obbligo dell'autorizzazione preventiva, per gli interventi di nuova costruzione e per i lavori eseguiti su edifici esistenti, fu esteso a tutto il territorio comunale (ciò con l'articolo 6 del Regio Decreto Legge del 22 novembre 1937, n. 2105, convertito con la Legge 25 aprile 1938, n. 710).

4. Cinque anni dopo, nel 1942, il legislatore statale decise di introdurre l'obbligo della licenza edilizia per "eseguire nuove costruzioni ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione". Questo fu il regime introdotto con l'articolo 31 della legge urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942, il quale "resistette" poi fino al 1967, quando con la legge ponte la licenza edilizia venne richiesta per eseguire interventi su tutto il territorio comunale.

5. Si deve peraltro osservare che nel 1985 il legislatore, con la legge n. 47, assoggettò al condono le opere eseguite senza licenza, o concessione edilizia, o autorizzazione a costruire prescritte da norme di legge o di regolamento, o in difformità dalle stesse (art. 31, comma 1, della l. 47/1985). Nello stesso articolo, all'ultimo comma, veniva poi precisato che le opere ultimate anteriormente al 1° settembre 1967 erano soggette alla sanatoria ma, a condizione che per esse fosse richiesta, all'epoca della realizzazione, la licenza edilizia "ai sensi dell'articolo 31, primo comma, della L. 17 agosto 1942, n. 1150, e dei regolamenti edilizi comunali"<sup>1</sup>. La circolare del Ministero dei lavori pubblici 30 luglio 1985, n. 3357/25 (che dava indicazioni sull'applicazione del condono del 1985) in relazione al primo comma ha chiarito che il riferimento alla licenza, concessione o autorizzazione prescritte da norme di legge o di regolamento esclude dalla necessità della sanatoria, poiché non sono 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. La stessa circolare con riferimento all'ultimo comma ha precisato che sono soggette alla sanatoria le opere ultimate prima del 1° settembre 1967 quando ai sensi non solo della legge urbanistica, ma anche dei regolamenti edilizi comunali era richiesto il rilascio della licenza di costruzione.

Premessa questa breve ricostruzione della normativa, si ritiene che il primo intervento costruttivo eseguito nel 1938 avrebbe dovuto essere autorizzato (vedi punto 3), ma si ritiene altresì che lo stesso non abbia più rilievo ai fini sanzionatori in quanto l'iniziale costruzione è andata completamente distrutta a parte alcuni pilastri. Ai fini di valutare la natura abusiva dell'attuale costruzione si considera pertanto la data dell'intervento ricostruttivo.

#### Ricostruzione dell'edificio nel centro abitato

L'intervento ricostruttivo del 1948, eseguito in vigenza della legge urbanistica, è da ritenersi illegittimo e dunque soggetto alle sanzioni amministrative se all'epoca risultava ubicato all'interno del centro abitato. Infatti la legge urbanistica del 1942 circoscriveva l'obbligo della licenza per costruire alle sole opere situate nei centri abitati.

Sotto il profilo penale, l'autorità giudiziaria deve essere avvisata ritenendo che l'obbligo di segnalazione sia generale e riguardi anche abusi remoti rispetto ai quali spetta al giudice penale l'accertamento delle cause di estinzione del reato (esempio la morte del reo, prescrizione, ecc.).

---

<sup>1</sup> Articolo 31, ultimo comma, legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Sotto il profilo amministrativo la costruzione potrebbe essere sanata se risultasse non in contrasto con lo strumento urbanistico vigente<sup>2</sup>, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l.r. 23 del 2004.

Se invece dovesse risultare la non conformità sarebbe problematica la sanzionabilità dell'abuso commesso ormai da molto tempo.

Infatti non sono previsti termini per l'esercizio dei poteri di vigilanza nei riguardi di opere realizzate in violazione della normativa urbanistico-edilizia e pertanto sul tema della sanzionabilità degli abusi remoti si fronteggiano due indirizzi della giurisprudenza.

Parte della giurisprudenza amministrativa si è più volte espressa in modo rigoroso sulla natura permanente dell'illecito edilizio, sull'esercizio doveroso della funzione repressiva, anche a notevole distanza di tempo dal momento della commissione dell'abuso, e sull'obbligo dell'amministrazione di ripristinare la legalità per il solo fatto di avere accertato l'abusività dell'opera (vedi TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II n. 1233 del 2007)

Un diverso orientamento<sup>3</sup> invece dà rilevanza al decorso del tempo e alla necessità di motivare le ragioni di pubblico interesse che stanno a fondamento del provvedimento sanzionatorio. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 12 del 1983 ha ritenuto infatti che "il lunghissimo decorso del tempo senza che l'Amministrazione si sia comunque preoccupata di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto impone che l'eventuale iniziativa demolitoria abbisogni di essere sorretta da motivazioni più adeguate rispetto a quella che si riferisca alla semplice constatazione dell'abusività". Più recentemente, secondo il TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez II, n. 501 del 2006, "Sussiste, in capo alla p.a., un particolare onere di motivazione, nel caso in cui il lungo decorso del tempo fra la realizzazione dell'opera abusiva e l'adozione della misura repressiva, abbia ingenerato, a causa dell'inerzia degli organi amministrativi preposti al controllo del territorio, un affidamento in capo al privato ed una consolidazione della situazione di fatto, per la cui modificazione l'Autorità comunale precedente è tenuta ad indicare puntualmente le ragioni che, a distanza di tanto tempo, giustificano l'adozione di un provvedimento sanzionatorio; in tale contesto sussiste tuttavia l'onere dell'interessato di fornire prova idonea a documentare l'epoca di costruzione dell'opera asseritamente abusiva, che può essere desumibile sia dagli atti del giudizio sia da altri provvedimenti dell'amministrazione o, comunque, ammessa dall'amministrazione medesima".

---

<sup>2</sup> La doppia conformità non può essere riscontrata dal momento che all'epoca della ricostruzione il comune non era dotato di programma di fabbricazione o di piano regolatore generale.

<sup>3</sup> Si ricorderà che al decorso del tempo era stato dato rilievo anche dalla Regione che con l'art. 26, comma 4, della l.r. 23 del 2004 (dichiarato incostituzionale) aveva previsto una sanatoria ex lege per le difformità eseguite ante '77.

### Ricostruzione dell'edificio fuori dal centro abitato

Se all'epoca della ricostruzione, l'opera fosse stata situata fuori dal centro abitato, non è da ritenersi abusiva (e non lo è mai stata) poiché non era richiesto alcun titolo preventivo; l'interessato dovrà fornire la prova della data di realizzazione dell'opera sulla base ad esempio delle registrazioni catastali o di altri documenti da cui si possa desumere la data di costruzione.

Cordiali saluti

RV

Dott. Giovanni Santangelo