

11/11/2011
DE/13 DI C.C. n. 64 del
16/12/03

Oggetto: CRITERI PER L'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI PECUNIARIE DI CUI ALL'ART. 167 DEL D.LGS n.42/04 (ex art. 15 della Legge n.1497/39)

L'art. 2 della legge n.662/1996, così come modificato dall'art.10 D.L. n. 669/1996 convertito nella L. n.30 del 27/02/1997, dispone, in relazione al condono edilizio, quanto segue:

"per le opere eseguite in aree sottoposte al vincolo di cui alla legge nr 1497/39, e al decreto-legge n.312/1985, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n.431, il versamento dell'oblazione non esime dall'applicazione dell'indennità risarcitoria prevista dall'art. 15 della citata legge 1497 del 1939. Allo scopo di rendere celermente applicabile la disposizione di cui al presente come ai soli fini del condono edilizio, con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali, di concerto con il ministro dei lavori pubblici, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono determinati parametri e modalità per la qualificazione della indennità risarcitoria prevista dall'art. 15 della legge 29 giugno 1939, n.1497, con riferimento alle singole tipologie di abuso ed alle zone territoriali oggetto del vincolo".

L'art. 167 del Dlgs. N.42/04 "Codice dei Beni Culturali e del paesaggio" così come modificato dalla L.308/2004 e come sostituito dall'art. 27 del dlgs. 157/06 in caso di violazione alle norme previste per la tutela del vincolo paesaggistico recita:

"1. In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla remissione in pristino a proprie spese, fatto salvo quanto previsto al comma 4.

2. Con l'ordine di remissione in pristino è assegnato al trasgressore un termine per provvedere.

3. In caso di inottemperanza, l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica provvede d'ufficio per mezzo del prefetto e rende esecutoria la nota delle spese. Laddove l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica non provveda d'ufficio, il direttore regionale competente, su richiesta della medesima autorità amministrativa ovvero, decorsi centottanta giorni dall'accertamento dell'illecito, previa diffida alla suddetta autorità competente a provvedervi nei successivi trenta giorni, procede alla demolizione avvalendosi delle modalità operative previste dall'art. 41 del D.P.R. 6 giugno 2001, n.380, a seguito di apposita convenzione che può essere stipulata d'intesa tra il Ministero per i Beni e le attività culturali e il Ministero della difesa.

4. L'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi: a) per i lavori, realizzati in assenza o in difformità dell'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n.380.

5. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 4 presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1. La domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica presentata ai sensi dell'art. 181, comma 1-quater, si intende presentata anche ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma.

6. Le somme riscosse per effetto dell'applicazione del comma 5, nonché per effetto dell'art. 1, comma 37, lettera b), n.1), della legge 15 dicembre 2004 n. 308, sono utilizzate, oltre che per l'esecuzione delle remissioni in pristino di cui al comma 1, anche per finalità di salvaguardia nonché per interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle remissioni in pristino. Per le medesime finalità possono essere utilizzate anche le somme derivanti dal recupero delle spese sostenute dall'amministrazione per l'esecuzione della remissione in pristino in danno dei soggetti obbligati, ovvero altre somme a ciò destinate dalle amministrazioni competenti."

Il suindicato art.167 del Codice del Beni Culturali e del paesaggio ha sostituito l'art. 15 della legge nr 1497 del 1939 e poi l'art. 164 del Dlgs 490/1999. Esso ribadisce quanto già previsto nei suddetti articoli riproducendone il contenuto per quanto concerne il meccanismo sanzionatorio.

Il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali con Decreto 26 settembre 1997, pubblicato sulla G.U. nr 232 del 04/10/1997, ha determinato i parametri e le modalità per la quantificazione della **indennità risarcitoria** – prevista dall'art.15 della legge nr 1497/39 oggi sostituito dall'art.167 del Dlgs 42/04 - per le opere abusive realizzate nelle aree sottoposte a vincolo paesistico ambientale.

Il suddetto decreto in pratica determina i parametri per il calcolo del solo **profitto conseguito**, demandando ad una apposita perizia la valutazione del danno ambientale.

Relativamente alla determinazione del **danno ambientale** non esistono leggi, norme o dottrina che determinino un approfondimento specifico diretto ad individuare criteri obiettivi, razionali e coerenti ai fini della sua definizione e quantificazione.

Il danno ambientale è fondamentalmente caratterizzato dalla rilevanza socio-economica che la distruzione, il deterioramento o l'alterazione producono all'ambiente, considerato nella sua accezione più vasta ed unitaria. Il danno ambientale consiste quindi nell'alterazione, del deterioramento o nella distruzione, parziale o totale, dell'ambiente cagionata da qualunque fatto doloso o colposo in violazione di legge o di provvedimenti adottati secondo le disposizioni legislative. Il risarcimento del danno ambientale si riferisce a qualsiasi spesa che gli enti pubblici si trovino a sostenere, anche in futuro, per eliminare o attenuare gli effetti della violazione, nonché a qualsiasi diminuzione di valore che derivi ai beni pubblici tutelati per effetto della violazione.

Considerato che la Regione Campania ha subdelegato ai Comuni, con propria legge nr 65/1981, anche l'adozione dei provvedimenti di demolizione e l'irrogazione delle sanzioni amministrative per le opere abusive, ne scaturisce che la perizia di valutazione del danno ed il calcolo del profitto conseguito, di cui al punto uno dell'art.167 del Dlgs nr 42/2004, devono essere effettuati a cura dei Comuni subdelegati.

I proventi dovranno essere utilizzati dai Comuni medesimi per le finalità sopra citate.

Il Consiglio di Stato VI Sezione con propria decisione nr 3184 del 02/06/2000 ha stabilito l'obbligo del pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria ex art. 15 L. 1497/39 sostituito dall'art. 164 Dlgs nr 490/99, anche in assenza di danno ambientale.

La sanzione amministrativa non si applica per interventi abusivi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterano lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici nonché per l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi per costruzioni edilizie od altre opere

civili e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterano l'assetto idrogeologico del territorio (art. 82 c.12 DPR n.616/77 - introdotto dall'art.1 della L.n. 431/85).

L'applicazione di detta sanzione amministrativa non può essere limitata ai soli casi di condono edilizio ma deve essere estesa anche alle sanatorie dell'art.13 L.47/85 (C.S. sez.II 15/02/1989 nr 28 e Comm. Spec. 09/05/1977 nr 5, parere Avv.Gen. dello Stato del 22/06/1990) oggi sostituito dall'art. 36 DPR 380/01, nonché gli interventi di cui all'art.37 del medesimo decreto e comunque a tutte le opere edilizie abusivamente realizzate non oggetto di condono edilizio.

Al fine di ottenere uno strumento operativo per la valutazione oggettiva sia del profitto conseguito che del danno arrecato dall'opera abusiva realizzata, si è proceduto alla determinazione di apposito **Regolamento** con una metodologia schematica di calcolo da redigere anche su **perizia giurata di parte** che autodetermini le rispettive sanzioni, da applicarsi a tutte le pratiche edilizie di cui innanzi e segnatamente alle pratiche di condono edilizio che abbiano preventivamente rimosso il vincolo paesaggistico ambientale di cui all'art.32 L.47/85.

Si stabilisce quanto segue:

ART. 1

(Oggetto del regolamento)

Il presente regolamento determina i criteri ed i parametri di calcolo per la determinazione e l'applicazione dell'ex art. 15 della legge n. 1497/39, oggi sostituito dall'art.167 del Dlgs 42/04.

ART. 2

(Ambito di applicazione)

Il presente regolamento si applica per tutto il territorio Comunale e per tutte le pratiche e/o concessioni in sanatoria di Condono Edilizio (L.47/85; L.724/94; L.326/03), per le opere edilizie di cui agli art. 36 e 37 D.P.R. 380/01, per le opere di cui all'art. 167 e 181 del Dlgs n.42/04 e comunque per tutte le opere edilizie abusivamente realizzate con la sola esclusione di quelle di cui in premessa.

ART. 3

(Determinazione del **Profitto Conseguito**)

La stima del **profitto conseguito** dall'esecuzione dell'opera abusiva deve essere effettuata, in via generale, determinando la differenza tra il valore dell'opera realizzata ed i costi sostenuti per l'esecuzione della stessa, alla data di effettuazione della perizia.

Il D.M. 26/09/97 stabilisce il profitto in questione in misura pari al 3% (tre per cento) del valore d'estimo dell'unità immobiliare di cui all'art. 2 della L.n. 75/1993, del Dlgs nr 568/1993 e della L.n. 662/1996 (incremento aggiornato del 5%).

Il valore d'estimo è determinato moltiplicando la rendita catastale aggiornata per i seguenti coefficienti:

- 100 - per i fabbricati appartenenti alle categorie catastali A, B, C con esclusione delle categorie A10 e C1;
- 50 - per gli uffici e gli studi professionali categoria A10 e per immobili classificati nel gruppo Catastale D;
- 34 - per negozi e botteghe categoria C1;

Se il fabbricato o l'unità immobiliare è sfornito di rendita catastale aggiornata ovvero se la rendita a suo tempo attribuita non è più adeguata per le intervenute variazioni, si dovrà far riferimento alla categoria e alla rendita attribuita a fabbricati o unità immobiliari similari.

Ottenuto il valore d'estimo, l'importo del profitto conseguito è pari al 3% di detto valore.

L'Amministrazione comunale, ai sensi del secondo comma dell'art.3 del citato Decreto, incrementa la suddetta aliquota secondo il testo di legge che si riporta:

"Le amministrazioni competenti, con propria delibera possono determinare l'incremento della predetta aliquota in relazione alle tipologie di abuso individuate nella tabella allegata alla L.n. 47/85 nonché in relazione alle norme di tutela, secondo lo schema di seguito riportato, per le prime tre tipologie di abuso:

	Tipologia 1	Tipologia 2	Tipologia 3
Non conforme alle norme di tutela	100%	75%	50%
Conforme alle norme di tutela	75%	50%	25%

Per le restanti tipologie di cui alla tabella allegata alla citata legge n.47/85, le amministrazioni competenti applicheranno il valore del profitto nella misura non inferiore a quanto di seguito riportato:

Tipologia 4 Euro 1000,00

Tipologia 5 e 6 Euro 750,00

Tipologia 7 Euro 500,00

Si applicherà comunque la sanzione minima sotto indicata quando, applicando il suddetto metodo di calcolo riferito alle tipologie 1, 2 e 3, si ottengono importi minori alle seguenti sanzioni minime:

	Tipologia 1	Tipologia 2	Tipologia 3
Interventi conformi alle norme di tutela	Euro 900,00	Euro 800,00	Euro 700,00

Interventi non conformi alle norme di tutela Euro 1000,00 Euro 900,00 Euro 800,00

L'incremento anzidetto, che può essere definito coefficiente di conformità ambientale (C c t), si riferisce alla conformità o meno con la L.R. 35/87 PUT e/o Piano Paesaggistico Ambientale. A tal fine si precisa che le opere realizzate prima dell'entrata in vigore della L.R. 35/87, sono da ritenersi conformi alle norme di tutela.

Per gli interventi edilizi abusivi, non oggetto di condono edilizio, la determinazione del profitto conseguito sarà effettuata applicando una maggiorazione del 5% (cinque per cento) ai valori del profitto conseguito determinato, con le modalità di cui innanzi, per le opere oggetto di condono.

ART. 4

(Calcolo del danno ambientale arrecato)

In merito alla presenza o meno del *danno ambientale*, secondo il parere del consiglio di stato, Comm. Spec. 09/05/1977 n.5, *la mancanza del danno si ha certamente quando, sia pure in base ad un giudizio a posteriori, si verifichi che se fosse stata richiesta preventivamente l'autorizzazione della Soprintendenza questa l'avrebbe concessa ugualmente approvando il progetto nella sua interezza senza modifiche*; mentre il danno consiste nella esecuzione di quella parte del progetto che sarebbe stata ridotta o di cui sarebbe stata richiesta la modifica in sede di autorizzazione.

Per quanto riguarda la determinazione quantitativa della sanzione pecuniaria per il danno ambientale arrecato si deve evidenziare, innanzitutto, che la medesima sanzione, prevista in alternativa alla demolizione per edificazione in violazione dei vincoli posti a tutela delle bellezze naturali, ha natura ripristinatoria, intesa come misura tendente a recuperare il ripristino dello stato dei luoghi previa demolizione delle opere abusivamente realizzate. Difatti la riduzione in ripristino dei luoghi costituisce, in concreto, l'unico rimedio congruo per la salvaguardia dei valori ambientali.

Pertanto la minima sanzione pecuniaria per il danno ambientale, anche se calcolata in via provvisoria, in attesa di nuove determinazioni anche di legge, o di criteri meglio articolati, ben può essere assimilata al costo necessario per la demolizione delle opere ed al ripristino dello stato dei luoghi.

Difatti in questo criterio di calcolo viene omissis il criterio di valutazione del danno diretto alla alterazione morfologica del paesaggio (es.: ostruzioni visive, modifiche del contorno edificato, soppressione del verde) esiste infatti, danno anche quando le opere abusive realizzate non modificano lo stato dei luoghi (es.: uso dei materiali incompatibili, cambio di destinazione d'uso non compatibile con l'ambiente ecc...) di conseguenza il danno non può essere considerato soltanto proporzionale al volume abusivamente costruito o alla superficie degli immobili esistenti e/o realizzati, ma come previsto dall'art. 167 del Dlgs 42/04 " *La somma è determinata previa perizia di stima*" Ma ad oggi non vi è chiarezza.

Il criterio per il danno ambientale minimo e provvisorio come in appresso calcolato è necessariamente pari al costo della demolizione, oltre al costo del ripristino dello stato dei luoghi.

Per quanto riguarda il costo della demolizione, questo è univocamente determinato dal prezzo unitario, riportato nella vigente **Tariffa delle OO.PP. per la Campania (in vigore al momento di stima) moltiplicato il volume totale dell'intervento abusivo ovvero in base a computo metrico estimativo.**

Per quanto riguarda il **costo di ripristino dello stato dei luoghi esteriore**, questo può essere rapportato ad una maggiorazione percentuale, del costo della demolizione o delle opere realizzate e computate anche a corpo, che varia dal 30% al 100%, in funzione dell'ubicazione dell'opera abusiva con riferimento alla zonizzazione del PUT.

Tale discriminazione delle aree è necessaria in quanto, dove esiste un vincolo più restrittivo, l'opera edilizia realizzata ha arrecato un danno maggiore e di conseguenza più alto è il costo per il relativo ripristino.

Il PUT dell'area Sorrentino-Amalfitana (L.R. 35/87) recepito nel PRG, prevede la distinzione in zone territoriali per valore differenziato degli elementi costituiti. Ai diversi valori corrispondono diversi gradi di tutela paesistica.

Le Zone individuate sul territorio comunale sono:

Zona Territoriale 1a	Tutela dell'ambiente naturale – primo grado;
Zona Territoriale 1b	Tutela dell'ambiente naturale – secondo grado;
Zona Territoriale 2	Tutela degli insediamenti antichi accentrati;
Zona Territoriale 4	Riqualificazione insediativi ed ambientale di 1°;
Zona Territoriale 6	Urbanizzazioni sature;
Zona Territoriale 7	Razionalizzazione insediativi e tutela delle risorse agricole;
Zona Territoriale 9	Parchi speciali;

Dall'analisi della normativa delle singole zone territoriali, sia paesistica che urbanistica, in particolare sulle restrizioni imposte e sulle diversificazioni regolamentari ad esse applicate, consegue una maggiore analisi geografica del territorio rispetto alla tutela paesistica.

Da tutto quanto esposto, emergono gli elementi utili per la definizione dei parametri per il ripristino dello stato dei luoghi; indicati di seguito:

*	luoghi dove il ripristino ha un valore altissimo,	coeff. 2	(100%)
**	luoghi dove il ripristino ha un valore alto,	coeff. 1,7	(70%)
***	luoghi dove il ripristino ha un valore medio,	coeff. 1,5	(50%)
****	luoghi dove il ripristino ha un valore basso,	coeff. 1,3	(30%)

Avremo per le citate zone i seguenti valori:

Zona Territoriale 1a	Tutela dell'ambiente naturale – primo grado	*
Zona Territoriale 1b	Tutela dell'ambiente naturale – secondo grado	**
Zona Territoriale 2	Tutela degli insediamenti antichi accentrati	*
Zona Territoriale 4	Riqualificazione insediativi ed ambientale di 1°	****
Zona Territoriale 6	Urbanizzazioni sature	***
Zona Territoriale 7	Razionalizzazione insediativi e tutela delle risorse agricole	***
Zona Territoriale 9	Parchi speciali	*

Pertanto avremo il cosiddetto coefficiente di zona territoriale (**C z t**)

Zone territoriali:	1a, 2, 9	coefficiente	2	= (100%)
Zona territoriale:	1b	coefficiente	1,7	= (70%)
Zona territoriale:	6	coefficiente	1,5	= (50%)
Zona territoriale:	4, 7	coefficiente	1,3	= (30%)

In conclusione il danno ambientale minimo è dato dalla sommatoria fra il costo della demolizione ed il cosiddetto costo di ripristino dello stato dei luoghi esteriore, come innanzi calcolati, eventualmente, per le opere non oggetto di condono, maggiorata fino al 100% (cento per cento). Tale ultima maggiorazione va applicata su parere della Commissione Edilizia Integrata.

ART. 5

(Modalità di applicazione)

Rientra nelle attribuzioni del Responsabile del Servizio l'adozione e l'ingiunzione dei provvedimenti di demolizione e/o irrogazione delle sanzioni amministrative. Per le pratiche di condono edilizio tali provvedimenti restano subordinati alla rimozione dei vincoli di cui all'art.32 L.47/85. La valutazione di merito, in caso di esito favorevole alla non demolizione, dovrà corrispondere alla esplicita applicazione della sanzione di legge. In tal modo il Responsabile del Servizio, su apposita perizia giurata di parte che autodetermini la suddetta sanzione, dovrà procedere all'adozione dei consequenziali atti amministrativi, ivi compreso il comminamento, l'applicazione e la notifica della sanzione di cui all'art.167 del Dlgs n.42/04, come sopra stabilito in via minimale e provvisoria, quale acconto in attesa di verifica e di conguaglio senza ulteriori adempimenti.

In caso di mancato riscontro nei termini indicati nella richiesta di perizia giurata, la determinazione della sanzione verrà effettuata d'ufficio con le modalità di seguito riportate:



- a) per tutte le pratiche di condono da rilasciare e/o da archiviare, prima del rilascio della relativa concessione in sanatoria o archiviazione, previo esplicita richiesta alla parte interessata di apposita perizia tecnica di autodetermina, o per determina d'ufficio.
- b) Per le concessioni in sanatoria di condono già rilasciate e/o già archiviate, iniziando dalla prima pratica di elenco d'ufficio e via di seguito, purchè fatte salve dall'applicazione della suddetta sanzione, previo esplicita richiesta alla parte interessata di apposita perizia tecnica di autodetermina da presentarsi entro il termine perentorio di 30 gg, altrimenti, in caso di inadempienza di parte, per determina d'ufficio.
- c) Per le opere edilizie abusive non oggetto di condono edilizio, se già accertate, la sanzione sarà applicata a ritroso a partire dall'approvazione del presente atto, altrimenti negli altri casi secondo l'ordine cronologico di accertamento.

ART. 6

(Modalità di riscossione)

Il soggetto interessato dovrà provvedere al pagamento della sanzione, notificatagli con provvedimento dirigenziale, entro gg. 30 dalla notifica, mediante cc postale intestato alla tesoreria comunale.

Copia del provvedimento notificato dovrà essere trasmesso all'ufficio ragioneria del comune, che in caso di mancato pagamento, procederà a norma dell'art.52 del Dlgs n.446 del 15/12/97.

Ai sensi dell'art. 33 del R.D. n.1357/1940, la sanzione pecuniaria in argomento potrà essere pagata, su richiesta dell'interessato, in non più di dieci rate bimestrali. La somma rateizzata verrà maggiorata del tasso di interesse legale in ragione d'anno.

Contro il provvedimento dirigenziale, inerente la sanzione pecuniaria, l'interessato può proporre ricorso al TAR competente, entro 60 gg dalla notifica oppure ricorso straordinario al Capo dello Stato entro 120 gg. dalla notifica stessa.

Le somme incamerate ai sensi del presente regolamento sono utilizzate per finalità di salvaguardia, interventi di recupero dei valori ambientali e di riqualificazione delle aree degradate.