



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione
nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017**

PARERE

Oggetto: Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Napoli - nota n. 8260 del 26 aprile 2022 - richiesta di chiarimenti in merito ai contenuti dell'art. 25 del decreto-legge n. 109 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 130 del 2018 in materia di condono edilizio ai sensi della legge n. 326 del 2003.

Con la nota indicata in oggetto la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per l'Area metropolitana di Napoli ha chiesto il parere dell'Amministrazione centrale del Ministero della cultura in ordine all'ambito applicativo dell'art. 25 del decreto-legge n. 109 del 2018.

Più specificamente, la Soprintendenza, sul rilievo per cui *«le pratiche di condono di cui alla legge n. 326/2003, nell'ambito di procedura ordinaria, non sono valutabili nel caso in cui il P.T.P. vigente preveda l'inedificabilità o il divieto di "qualsiasi intervento che comporti incremento dei volumi esistenti"»*, ha chiesto alla Direzione Generale competente, sentito l'Ufficio Legislativo, *«un motivato parere circa la corretta applicazione dell'art. 25 del Capo III del D.L. n. 109 del 28.09.2018 convertito in Legge n. 130 del 16.11.2018, laddove dell'art. 32 della L. 326/2003 richiama unicamente del comma 27 la lettera a) e non la lettera d); ovvero, di chiarire se gli incrementi di volume, laddove ovviamente non vadano a produrre particolare incidenza negativa e compromissione dei valori panoramici e paesaggistici dei territori sopra citati, siano valutabili ai fini della loro sanatoria»*.

Al riguardo, si forniscono le seguenti considerazioni interpretative, che conducono a formulare una risposta senz'altro affermativa al quesito posto dalla Soprintendenza (nel senso che gli incrementi di volume, se privi di incidenza negativa e di compromissione dei valori panoramici e paesaggistici tutelati, sono valutabili ai fini della loro sanatoria).

I territori dei comuni di Casamicciola terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia interessati dagli eventi sismici verificatisi il giorno 21 agosto 2017, come è noto, sono stati in passato caratterizzati da un diffuso abusivismo edilizio, che ha dato luogo a numerose domande di condono, presentate ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

L'intero territorio suddetto risulta coperto da vincoli paesaggistici di tipo provvedimentale (decreti ministeriali 23 maggio 1958, 12 gennaio 1958 e 21 aprile 1958) e da numerosi vincoli *ex lege* n. 431 del 1985, di conversione del decreto-legge n. 312 del 1985 (attuale articolo n. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio), nonché dal piano territoriale paesistico dell'isola d'Ischia (approvato con decreto ministeriale 8 febbraio 1999 pubblicato nella G.U. serie generale, n. 94 del 23 aprile 1999) che, in tutte e tre le zone in cui il territorio è suddiviso (P.I. - *Protezione Integrale*, P.I.R. - *Protezione Integrale con Restauro Paesistico-Ambientale*, R.U.A. - *Recupero Urbanistico-Edilizio e Restauro Paesistico-Ambientale*), consente esclusivamente interventi di manutenzione



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione
nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017

ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione, con divieto di incremento delle volumetrie esistenti.

Con la richiesta di parere in oggetto la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per l'area metropolitana di Napoli dubita dell'assentibilità, nei predetti territori dei comuni di Casamicciola terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia, interessati dagli eventi sismici verificatisi il giorno 21 agosto 2017, delle domande di sanatoria proposte in forza del "terzo condono edilizio", quello introdotto dall'art. 32 del citato decreto-legge n. 269 del 2003, il quale, in specie nei commi 26 e 27, ha posto speciali e ulteriori limitazioni applicative per le aree sottoposte a vincoli di tutela.

In particolare, in base al comma 26, lettera *a*), del predetto art. 32, nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, sono suscettibili di sanatoria edilizia esclusivamente le tipologie di illecito di cui all'allegato 1, numeri 4, 5 e 6, ossia opere di restauro e risanamento conservativo, opere di manutenzione straordinaria e opere o modalità di esecuzione non valutabili in termini di superficie o di volume; in base al comma 27, lettera *d*), non sono comunque suscettibili di sanatoria le opere abusive *qualora siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli . . . istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.*

La Soprintendenza dubita altresì, più in generale, dell'assentibilità delle domande di condono che riguardino abusi che hanno determinato aumenti di volume, e ciò rispetto al divieto di incremento delle volumetrie esistenti introdotto dal citato piano paesistico del 1999, anche con riferimento al disposto dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985.

Ad avviso dello Scrivente i dubbi interpretativi posti dalla Soprintendenza sono già risolti direttamente e univocamente dalla legge speciale per la ricostruzione ad Ischia.

Ed infatti, il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (recante *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, nel Capo III, espressamente dedicato agli *Interventi nei territori dei comuni di Casamicciola terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia interessati dagli eventi sismici verificatisi il giorno 21 agosto 2017*, contiene un apposito articolo 25 rubricato *Definizione delle procedure di condono* che, nel comma 1, dopo aver stabilito, nel primo periodo, che *"Al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui al presente capo, i Comuni di cui all'articolo 17, comma 1, definiscono le istanze di condono relative agli immobili distrutti o danneggiati dal sisma del 21 agosto 2017, presentate ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto"*, chiarisce, nel secondo periodo del medesimo comma 1, che *"Per la definizione delle istanze di cui al presente articolo, trovano **esclusiva applicazione** le disposizioni di cui ai Capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47"* (enfasi aggiunta). La legge di conversione ha poi aggiunto un comma 1-bis del seguente tenore: *"Per le istanze presentate ai sensi del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, le procedure di cui al comma 1 sono definite*



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione
nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017

previo rilascio del parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico. Per tutte le istanze di cui al comma 1 trova comunque applicazione l'articolo 32, commi 17 e 27, lettera a), del medesimo decreto-legge n. 269 del 2003”.

Orbene, una piana lettura del testo normativo ora riportato dimostra l'inequivoca volontà espressa dal legislatore – evidentemente consapevole del rilievo pregiudiziale della pronta definizione delle domande di condono edilizio agli effetti del corretto e spedito processo di ricostruzione post-sisma – di rendere applicabili, nell'esame di tutte le pratiche di condono, ivi incluse quelle di cui al “terzo condono” del 2003, le sole limitazioni poste dalla legge n. 47 del 1985.

Il che evidentemente significa che non sono applicabili, nei predetti territori dei comuni di Casamicciola terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia interessati dagli eventi sismici verificatisi il giorno 21 agosto 2017, le limitazioni speciali introdotte dal condono di cui al decreto-legge n. 269 del 2003, sopra ricordate.

Che questa sia l'unica lettura possibile della norma primaria speciale in esame è ulteriormente confermato e ribadito dal comma 1-*bis* aggiunto dalla legge di conversione n. 130 del 2018, che ha precisato che si applicano, tra le diverse limitazioni previste dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 (terzo condono), solo quelle di cui ai commi 17 e 27, lettera a), del medesimo articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 [ossia: la subordinazione al parere favorevole dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo della disponibilità alla cessione dell'area appartenente al patrimonio disponibile ovvero al riconoscimento del diritto a mantenere l'opera sul suolo appartenente al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato (comma 17) e la non ammissibilità a condono delle opere abusive che siano state eseguite dal proprietario o avente causa condannato con sentenza definitiva per i delitti di cui agli artt. 416-*bis*, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale o da terzi per suo conto (comma 27, lettera a)].

Se la legge ha indicato specificamente le uniche limitazioni applicabili, ha in tal modo, evidentemente, escluso le altre (come impone la classica regola interpretativa per cui *inclusio unius, exclusio alterius*), sicché pacificamente non possono trovare applicazione, per la definizione delle domande di condono nei ripetuti territori dei Comuni dell'isola d'Ischia colpiti dal sisma dell'agosto 2017, le *altre* limitazioni al condono edilizio, quelle di cui ai commi 26, lettera a) e 27, lettera d), del ripetuto art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003.

Ma è altrettanto vero ed evidente che la portata della norma primaria speciale contenuta nell'articolo 25 del decreto-legge n. 109 del 2018 rende parimenti non opponibili e non applicabili in sede di condono le limitazioni – peraltro in fatto identiche a quelle recate dal citato comma 26 dell'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 – previste in via generale dal piano paesistico del 1999.

Tale conclusione è fondata sia sulla lettera della legge che su evidenti ragioni logico-sistematiche e teleologiche.

Sul piano della lettera della legge, è da evidenziare che la locuzione adoperata dal legislatore - *Per la definizione delle istanze di cui al presente articolo, trovano esclusiva applicazione le disposizioni di cui ai Capì IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47* – è di ampiezza tale da



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione
nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017

ricomprendere senz'altro nel suo ambito effettuale – di esclusione di altre e diverse limitazioni applicative – anche le limitazioni e i divieti di carattere generale del piano paesistico del 1999.

Sul piano dell'interpretazione logico-sistematica e teleologica della norma, è del tutto evidente che una diversa lettura del dato normativo in esame, nel senso della esclusione delle predette limitazioni generali di piano paesistico dalla portata applicativa dell'art. 25 (e, quindi, nel senso dell'inammissibilità a condono di tutti gli abusi che abbiano comportato un qualche incremento di volume), condurrebbe all'esito paradossale e irrazionale di rendere praticamente inutile il disposto normativo primario stesso, in quanto quelle medesime limitazioni, portate dal terzo condono, di cui all'art. 32, comma 26, lettera *a*) e comma 27, lettera *d*), del decreto-legge n. 269 del 2003, “cacciate dalla porta” dalla norma di legge speciale del 2018, rientrerebbero (per così dire) dalla finestra per via delle ridette limitazioni di piano paesistico, che resterebbero opponibili e parimenti impeditive di quella *Definizione delle procedure di condono* che costituisce la ragion d'essere, il titolo e l'oggetto del richiamato art. 25 del decreto-legge n. 109 del 2018.

Come è noto, tra due interpretazioni in astratto possibili di una disposizione normativa, l'interprete deve preferire quella che conserva un significato e un effetto utile alla norma, rispetto a quella che si tradurrebbe in una sua completa vanificazione disapplicativa.

Neppure persuade la tesi secondo la quale il divieto di incrementi volumetrici imposto dal piano paesaggistico del 1999 potrebbe riemergere attraverso il disposto dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985 (la cui applicabilità nel sistema dell'art. 25 del decreto-legge n. 109 del 2018 resta pacifica). E ciò, anche in questo caso, per un duplice, concorrente ordine di ragioni: in primo luogo per le stesse ragioni esegetiche letterali e finalistico-sistematiche sopra già chiarite (una diversa lettura dell'applicabilità dell'art. 33 condurrebbe invero esattamente agli stessi risultati paradossali di svuotamento di ogni utilità della norma primaria di cui all'art. 25 del decreto-legge n. 109 del 2018); in secondo luogo perché la nozione di vincoli che “*comportino inedificabilità*”, di cui all'alinella del primo comma dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985, così come la corrispondente nozione di “*vincolo che comporti la inedificabilità delle aree*” (di cui alla lettera *d*) del medesimo comma), non ricomprende la tipologia di divieto di *incremento delle volumetrie esistenti*, di cui al ripetuto piano paesaggistico del 1999, ma ha riferimento esclusivo ad aree di protezione integrale, ad aree di rispetto non interessate da interventi edificatori, nonché alle aree soggette a vincolo di inedificabilità (con divieto di “*ogni modificazione dell'assetto del territorio nonché ogni opera edilizia*”) di cui all'art. 1-*quinquies* della legge “Galasso” (decreto-legge n. 312 del 1985, come convertito dalla legge n. 431 del 1985). Più in generale, il vincolo assoluto di inedificabilità, che solo rileva agli effetti dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985, si pone normalmente come eccezione alla regola dell'efficacia “relativa” del vincolo paesaggistico, riguarda determinate porzioni territoriali soggette a regime di tutela rafforzato e non può costituire il regime normale e comune dell'intero territorio considerato (nel caso in esame, come detto, tutto il territorio dei tre comuni ischitani interessati dal sisma del 2017 e dal processo di ricostruzione sottostanno al medesimo regime di divieto di incremento delle volumetrie esistenti).

È d'altro canto nota e pacifica – nella prassi, nella dottrina e nella giurisprudenza (ad es., Cons. Stato, ad. plen., 22 luglio 1999, n. 20) - la distinzione, esemplata proprio a partire dal combinato disposto degli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 e dall'art. 1-*quinquies* della legge “Galasso”,



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione
nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017

tra vincoli “relativi” e vincoli “assoluti”, ed è evidente che il piano paesistico del 1999 non può trasformare in “assoluto” un vincolo paesaggistico naturalmente “relativo” (per come introdotto dai citati decreti ministeriali del 1958).

Occorre, infine, riservare la dovuta considerazione sistematica anche al complessivo quadro normativo speciale disegnato dal legislatore del 2018, all'interno del quale la soluzione ermeneutica qui proposta deve trovare la sua più corretta e giusta collocazione.

L'art. 25 del decreto-legge n. 109 del 2018 condiziona il processo di ricostruzione alla previa, celere, definizione delle domande di condono (il comma 2 prevede la conclusione dei relativi procedimenti “entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”, con la specificazione che “Entro lo stesso termine, le autorità competenti provvedono al rilascio del parere di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326”). In base al comma 3 il procedimento per la concessione dei contributi di cui al presente capo è sospeso nelle more dell'esame delle istanze di condono e la loro erogazione è subordinata all'accoglimento di dette istanze.

Sostenere che, in base al divieto di qualsiasi intervento che comporti incremento dei volumi esistenti, imposto dal piano paesistico del 1999, l'esito della maggior parte delle domande di condono (riferite ad abusi successivi al 1999) debba essere negativo (dovendosi applicare non l'art. 32, ma l'art. 33 della legge n. 47 del 1985), significherebbe impedire la maggior parte degli interventi di ricostruzione.

Del resto già il vigente protocollo d'intesa per il coordinamento delle funzioni in materia di sanatoria degli interventi edilizi abusivi edilizi in aree soggette a vincolo paesistico-ambientale nella provincia di Napoli, sottoscritto a Napoli il 25 luglio 2001 tra la Regione Campania e la Soprintendenza ai beni architettonici ed al paesaggio di Napoli, approvato con decreto del Presidente della Regione Campania n. 2707 del 31 dicembre 2001, subordina la sanabilità degli interventi abusivi realizzati nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico-ambientale all'esecuzione di opere di riqualificazione ritenute idonee a consentire e/o a migliorare l'inserimento dei manufatti abusivi nei contesti tutelati.

A maggior ragione, anche alla luce del disposto della legge speciale di cui al decreto-legge n. 109 del 2018, la gestione delle procedure di condono dei Comuni dell'isola di Ischia colpiti dal sisma del 2017, inserendosi in un complesso processo di ricostruzione delle aree terremotate, dovrebbe conformarsi a principi di tutela dinamica secondo criteri non puramente repressivi, ma orientati propositivamente verso la finalità di ricostruire paesaggi di qualità, tanto più in considerazione del fatto che la ricostruzione potrebbe costituire l'opportunità di una riqualificazione complessiva dei paesaggi colpiti dal terremoto, anche mediante il recupero e la riqualificazione di aree compromesse o degradate, nelle quali favorire la realizzazione di interventi di ricomposizione architettonica e di ridisegno dei valori paesaggisti pregiudicati.

Per tutte le esposte considerazioni, in conclusione, si ritiene che l'esame delle pratiche di condono per i territori dei comuni di Casamicciola terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia interessati dagli eventi sismici verificatisi il giorno 21 agosto 2017 debba essere svolto con l'applicazione delle sole limitazioni generali poste dalla legge n. 47 del 1985 e debba dunque



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Il Commissario Straordinario per la Ricostruzione
nei territori dell'Isola di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017

consentire l'esame nel merito tecnico-discrezionale della compatibilità paesaggistica degli abusi commessi senza pregiudiziali limitazioni concernenti la presenza di eventuali incrementi di volume, ossia senza l'applicazione dei limiti speciali di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, né di quelli di carattere generale previsti dal piano paesistico del 1999.

L'Ufficio del Consigliere Giuridico
Cons. Paolo Carpentieri