

CIRCOLARE MINISTRO DELLE FINANZE
25 OTTOBRE 1985, N. 412/17360

LEGGE 28 febbraio 1985, n. 47 - decreto-legge 23 aprile 1985, n. 146,
convertito nella legge 21 giugno 1985, n. 298

Sanatoria delle opere abusive eseguite da terzi su aree di proprietà dello Stato e delle opere interne realizzate in immobili statali.

La legge 28-2-1985, n. 47 e successive modificazioni ed integrazioni - recante «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive» - prevede, fra l'altro, la possibilità della sanatoria per le opere abusive realizzate da privati su aree di proprietà dello Stato. L'art. 32, quarto comma, dispone infatti che «per le opere eseguite da terzi su aree di proprietà dello Stato o di enti pubblici territoriali, in assenza di un titolo che abiliti al godimento del suolo, il rilascio della concessione e dell'autorizzazione in sanatoria è subordinato anche alla disponibilità dell'Ente proprietario a concedere onerosamente, alle condizioni previste dalle leggi statali o regionali vigenti, l'uso del suolo su cui insiste la costruzione».

Con circolare 30-7-1985, n. 3357/25, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 186 dell'8-8-1985, il ministero dei lavori pubblici, al fine di fornire un indirizzo per una interpretazione omogenea ed uniforme della citata legge n. 47 e per una sua corretta applicazione, ha manifestato il proprio avviso sulle disposizioni riguardanti il recupero e la sanatoria delle opere abusive, contenute nei capi terzo e quarto e su quelle del capo quinto, connesse con la stessa materia, nonché sulla normativa riguardante le «opere interne» di cui agli artt. 26 e 48.

Con la presente circolare, questo Ministero intende ora fornire alcuni chiarimenti in ordine alla particolare disposizione contenuta nell'art. 32 sopra riportato, che ha posto, tra le condizioni per il rilascio della concessione in sanatoria delle opere abusive eseguito da terzi su aree di proprietà statale, la dichiarazione della «disponibilità dall'ente proprietario» a concedere a titolo oneroso l'uso del suolo su cui insiste la costruzione.

I chiarimenti si riferiscono, in particolare, ai problemi relativi alla individuazione dell'Amministrazione statale competente a rilasciare la dichiarazione di «disponibilità», all'obbligo del soggetto interessato di presentare l'apposita istanza, al contenuto della stessa dichiarazione nonché alla regolarizzazione dei rapporti patrimoniali con il soggetto che ha ottenuto dal Comune la concessione in sanatoria.

Prima di passare all'esame dei singoli problemi, si ritiene opportuno formulare, in via preliminare, e per una migliore comprensione delle connesse questioni, alcune considerazioni circa la condizione giuridica in cui versano le costruzioni abusive su suoli statali.

In tali suoli possono, in effetti, essersi verificate due distinte specie di abuso:

- una, di natura «demaniale», derivante dalla occupazione senza titolo idoneo del bene statale;
- l'altra, di natura «edilizia», derivante dalla realizzazione dell'opera senza la prevista licenza o concessione edilizia.

In taluni casi può essere presente soltanto «l'abuso demaniale», qualora l'occupatore del suolo statale abbia realizzato l'opera munito di regolare licenza edilizia. Queste fattispecie possono essersi verificate anteriormente all'entrata in vigore della legge 28-1-1977, n. 10, in quanto la normativa precedente non imponeva ai Comuni, ai fini del rilascio della licenza edilizia, di accertare la proprietà del suolo o l'esistenza di un apposito titolo al godimento del bene, rilasciato dai competenti Organi dell'Amministrazione (art. 4, secondo comma, della legge n. 10/ 1977).

E', invece, presente solo «l'abuso edilizio» quando il terzo costruttore, pur munito di un idoneo titolo al godimento del bene statale che lo abbia autorizzato anche a costruire, abbia realizzato la costruzione in assenza o in difformità dalla licenza o concessione edilizia.

Le due specie di abuso il più delle volte sono coesistenti: il terzo ha occupato senza titolo il suolo demaniale e vi ha costruito l'opera senza licenza o concessione edilizia.

Comunque, in tutti i casi di abuso perpetrato ai danni della proprietà statale, le opere realizzate sono indubbiamente da considerarsi acquisite, in virtù della normativa vigente, alla proprietà dello Stato.

La materia è, infatti, disciplinata dall'art. 934 del codice civile, il quale, contemplando che «qualunque piantagione, costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo», sancisce il generale principio del diritto di accessione.

Tale diritto trova ulteriore e più puntuale conferma nel codice della navigazione (art. 49), il quale

espressamente prevede l'acquisizione gratuita allo Stato delle opere realizzate su suoli di demanio marittimo.

Ed ancora, l'art. 15 della legge 28-1-1977, n. 10, sanciva che «le opere eseguite da terzi in totale difformità dalla concessione o in assenza di esse, su suoli di proprietà dello Stato, sono gratuitamente acquisite al demanio dello Stato, salvo il potere di ordinarne la demolizione qualora l'opera contrasti con rilevanti interessi urbanistici ed ambientali». In sostanza, il citato art. 15 (ora sostituito dalle disposizioni di cui al capo primo della legge n. 47/1985) rendeva più rigorosa l'applicazione del principio dell'accessione, in quanto, estendendo l'acquisizione gratuita allo Stato delle opere realizzate su tutte le categorie di beni statali, non riconosceva al costruttore abusivo il diritto di credito scaturente dall'art. 936 del codice civile.

È, pertanto, di tutta evidenza che nei casi contemplati dall'art. 32 della legge n. 47/1985 - che sono in sostanza quelli relativi alle ipotesi di opere realizzate dal terzo su aree di proprietà statale in assenza o in difformità dalla licenza o concessione edilizia ed in mancanza di apposito titolo rilasciato dall'Amministrazione che lo abbia autorizzato a costruire - lo Stato debba considerarsi proprietario a tutti gli effetti anche delle opere realizzate, trovandosi il terzo costruttore (o suo avente causa) nei confronti di queste soltanto in una situazione giuridica di mera detenzione.

Va, peraltro, chiarito al riguardo che l'Amministrazione, anche se proprietaria delle suddette opere, non può ritenersi portatrice di alcun interesse all'ottenimento della sanatoria urbanistica, sia perché non ne è stata il soggetto costruttore, sia perché tali opere non vengono utilizzate per soddisfare dirette esigenze governative ma si trovano nel godimento dei terzi costruttori (o loro aventi causa), ai quali incombe quindi, sempre che vi abbiano interesse ed al fine di evitare le sanzioni previste nel capo primo della legge n. 47/1985, l'onere di richiedere la relativa concessione.

Va altresì precisato che coloro che abbiano chiesto ed ottenuto la concessione in sanatoria, dovranno successivamente provvedere a regolarizzare con l'Amministrazione, sulla base delle norme del codice civile e di quelle vigenti in materia di amministrazione dei beni immobili di proprietà dello Stato, i rapporti attinenti alla utilizzazione sia passata che futura delle opere realizzate.

In effetti il riferimento dell'art. 32 della legge in esame alla disponibilità a concedere onerosamente (soltanto) l'uso del suolo su cui insiste la costruzione deve intendersi finalizzato, esclusivamente all'ottenimento della sanatoria urbanistica (dato che un eventuale diniego a concedere in uso il suolo occupato comporta l'impossibilità di sanare l'opera abusivamente realizzata), non potendo ritenersi che tale previsione vada ad incidere sul diritto dell'Amministrazione di pretendere un corrispettivo anche per il godimento della costruzione acquisita di diritto alla proprietà statale.

In tal senso si è pronunciato anche il Consiglio di Stato (voto n. 1354/85 emesso dalla Sezione terza nell'adunanza del 15-10-1985), il quale ha, tra l'altro, considerato che «la dichiarazione di disponibilità dell'ente proprietario si inserisce nel procedimento di sanatoria ed ha come destinataria l'Autorità comunale, cui interessa unicamente il nulla osta dell'Ente proprietario in relazione all'uso del suolo e non anche l'ulteriore definizione dei rapporti patrimoniali conseguenti alla edificazione su suolo altrui.

Inoltre l'espressa menzione dell'onerosità della futura concessione del suolo trova la sua ragione nell'evitare che il pagamento dell'oblazione e del contributo di concessione (artt. 34 e 37) potesse considerarsi soddisfacente anche della ulteriore e diversa pretesa dell'Ente territoriale al canone per l'uso del suolo».

Quanto sopra considerato e precisato, si passa ora a fornire i necessari chiarimenti in ordine ai problemi riguardanti la individuazione dell'Amministrazione statale competente a rilasciare la dichiarazione di «disponibilità», l'obbligo del soggetto interessato di presentare apposita domanda, il contenuto della dichiarazione nonché la regolarizzazione dei rapporti patrimoniali.

a) I suoli sui quali i terzi hanno eseguito opere abusive possono appartenere al demanio pubblico o al patrimonio, disponibile o indisponibile, dello Stato.

La dichiarazione di disponibilità a concedere l'uso del suolo, richiesta dall'art. 32, presuppone evidentemente una valutazione circa la compatibilità dell'opera su di esso realizzata con le norme poste a tutela e a specifica categoria dei beni di demanio pubblico nella quale rientra il suolo medesimo o, qualora quest'ultimo appartenga al patrimonio dello Stato, con lo specifico servizio o interesse pubblico al cui soddisfacimento eventualmente è destinato.

È indubbio che, sulla base della normativa generale sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e di quella particolare contenuta in leggi speciali, tale valutazione non può che essere adottata, per i suoli di demanio pubblico, dall'Amministrazione statale cui per legge sono demandate la tutela e la gestione dei medesimi, per i suoli del patrimonio indisponibile, dall'Amministrazione che ne ha l'assegnazione in uso e, per quelli del patrimonio disponibile, dall'Amministrazione finanziaria.

Pertanto, in relazione alle singole categorie dei beni di demanio pubblico elencate nell'art. 822 del codice civile,

la competenza al rilascio della dichiarazione di «disponibilità» spetta al Ministero della marina mercantile per i suoli appartenenti al demanio marittimo; al Ministero dei lavori pubblici per i suoli del demanio idrico; al Ministero della difesa per i suoli del demanio militare; al Ministero dei trasporti (Direzione Generale dell'Aviazione Civile) per i suoli del demanio aeronautico civile; al Ministero per i Beni Culturali e Ambientali per i suoli appartenenti al demanio storico, artistico, archeologico e culturale.

Competenti, invece, a rilasciare la dichiarazione di «disponibilità» per i suoli del patrimonio indisponibile e per quelli del patrimonio disponibile sono, rispettivamente, le Amministrazioni statali usuarie e le Intendenze di Finanza.

Ovviamente, le Amministrazioni Autonome dello Stato sono competenti a rilasciare la dichiarazione stessa per le aree rientranti nel proprio patrimonio.

- b) Il soggetto interessato al conseguimento della sanatoria delle opere costruite su suoli di proprietà dello Stato deve presentare, ai competenti uffici periferici delle Amministrazioni come sopra individuate, apposita domanda da redigersi su foglio in bollo di lire tremila tendente ad ottenere la dichiarazione di disponibilità dell'Amministrazione medesima a concedergli l'uso del suolo su cui insiste la costruzione.

Tale domanda deve contenere gli stessi dati identificativi del soggetto richiedente e le stesse notizie generali e particolari riguardanti l'opera oggetto di sanatoria indicati nel frontespizio, nella sezione prima e nella sezione seconda del modello n. 47/85 predisposto, in relazione alle singole tipologie di abuso, dal Ministero dei lavori pubblici ed approvato con decreto ministeriale 19-7-1985, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 177 del 29-7-1985.

La indicazione delle suddette notizie si presenta necessaria per dare all'Amministrazione la possibilità di avere un'esauriente conoscenza della tipologia, consistenza e localizzazione dell'opera abusiva e per porla, quindi, in grado di rilasciare nel più breve tempo possibile - previa valutazione della compatibilità dell'opera stessa con le norme poste a tutela delle singole categorie dei beni di demanio pubblico o con le specifiche destinazioni pubbliche date ai beni del patrimonio indisponibile - la dichiarazione di disponibilità prevista dall'art. 32.

Per quanto riguarda le opere eseguite su suoli appartenenti al patrimonio disponibile, questo Ministero ritiene che Intendenze di Finanza, accertata la natura patrimoniale disponibile dell'area occupata, dovranno procedere all'ulteriore valutazione della compatibilità della costruzione con gli interessi pubblici presenti nella fattispecie concreta, e comunque, espressamente della assenza di danno per l'erario. Solo dopo tale favorevole valutazione si potrà procedere al rilascio della dichiarazione di disponibilità.

Le singole Amministrazioni statali competenti cureranno l'invio all'Intendenza di Finanza competente per territorio, per l'adozione dei conseguenti provvedimenti, di copia della dichiarazione di disponibilità o del provvedimento di diniego, unitamente ad una copia conforme della domanda prodotta dall'interessato con la relativa documentazione.

- c) Valutata positivamente la compatibilità dell'opera abusiva con le norme poste a tutela delle singole categorie dei beni di demanio pubblico o con la specifica destinazione pubblica del suolo sul quale è stata realizzata, e più in generale con gli interessi dell'Amministrazione, i competenti Uffici provvederanno a rilasciare al soggetto richiedente la dichiarazione di disponibilità di cui trattasi.

In tale dichiarazione, dopo aver fatto riferimento alla domanda presentata dall'interessato ed aver descritto sommariamente la costruzione realizzata, verrà attestata la disponibilità dell'Amministrazione a concedere a titolo oneroso l'uso del suolo occupato (del quale verrà indicata la natura giuridica, se cioè appartenente al demanio pubblico, al patrimonio indisponibile od a quello disponibile dallo Stato), con la precisazione che la dichiarazione medesima viene rilasciata al solo fine del conseguimento della sanatoria urbanistica e con la riserva di procedere con il richiedente, dopo l'ottenimento della concessione in sanatoria, alla regolarizzazione dei rapporti patrimoniali relativi alla utilizzazione passata e futura del suolo e dell'opera su di esso insistente.

In caso di esito negativo del giudizio di compatibilità di cui sopra, gli Uffici competenti emaneranno il conseguente provvedimento, opportunamente motivato, attestante la indisponibilità a concedere l'uso del suolo occupato dalla costruzione.

Giova ricordare, in proposito, che il termine di presentazione al Comune della domanda per ottenere la concessione o l'autorizzazione in sanatoria è fissato perentoriamente al 31 novembre 1985, per cui si presenta necessario che la dichiarazione di disponibilità venga rilasciata dalla competente Amministrazione tempestivamente o, comunque, in tempo utile perché il richiedente possa rispettare il termine anzidetto.

- d) Ottenuta dal Comune la concessione o l'autorizzazione in sanatoria gli interessati ne daranno comunicazione scritta, allegando copia del provvedimento, all'Ufficio statale che ha rilasciato la dichiarazione di disponibilità nonché alla Intendenza di Finanza competente per territorio, perché si possa nei loro confronti procedere alla regolarizzazione dei rapporti concernenti la utilizzazione del suolo e delle costruzioni su di esso realizzate.

Per le opere eseguite su aree appartenenti al demanio marittimo ed al demanio aeronautico, civile e militare, la regolarizzazione di cui sopra sarà di competenza, rispettivamente, dell'Amministrazione della Marina Mercantile e di quella dei Trasporti (Direzione Generale dell'Aviazione Civile) o della Difesa, alle quali è

demandata dal codice della navigazione la gestione di tali beni.

Per le costruzioni realizzate su suoli appartenenti alle altre categorie dei beni di demanio pubblico elencate nell'art. 822 del codice civile nonché al patrimonio, disponibile e indisponibile, dello stato, alla regolarizzazione dei rapporti con i terzi provvederà l'Amministrazione finanziaria, d'intesa, ove occorra, con le altre Amministrazioni statali interessate.

Tale regolarizzazione sarà effettuata, come in precedenza accennato, sulla base delle norme del codice civile e di quelle vigenti in materia di amministrazione dei beni immobili di proprietà dello Stato nonché di disposizioni contenute in leggi speciali, sì da consentire al terzo - tenendo conto di eventuali diritti di credito al medesimo spettanti per effetto della eseguita costruzione - di poter utilizzare il bene per un congruo periodo di tempo, la cui durata verrà stabilita caso per caso in relazione alla tipologia e alla consistenza dell'opera realizzata, o di poter addivenire, nei casi consentiti, alla acquisizione in proprietà del bene stesso.