



REGIONE BASILICATA

DIPARTIMENTO AMBIENTE, TERRITORIO E  
POLITICHE DELLA SOSTENIBILITÀ  
UFFICIO URBANISTICA E TUTELA DEL  
PAESAGGIO

Via Vincenzo Verrastro, 5 - 85100 POTENZA  
Tel. +39 971 668783 - Fax +39 971 669056  
e-mail remo.volta@regione.basilicata.it

Prot. n° 117859-75AF

Potenza, li 16 GIU, 2009

*Ai Comuni di BASILICATA*

Oggetto: Titolo IV Testo Unico sull'edilizia DPR 380/2001- Circolare esplicativa.

Pervengono a questo Ufficio regionale ricorrenti istanze di chiarimento sulla disciplina dettata in tema di repressione degli abusi edilizi dal DPR 380/2001 e ss.mm.ii. con particolare riferimento alle norme che regolano l'intervento del Comune e della Regione nella vigilanza e nella repressione degli abusi stessi.

Spesso alla Regione viene richiesto, anche da soggetti privati interessati alla repressione dell'abusivismo, di sostituirsi ai Comuni nell'attività di vigilanza, nell'emanazione dei provvedimenti volti alla repressione degli abusi, nella esecuzione di ordini di demolizione e/o ripristino dello stato dei luoghi emessi dagli stessi Comuni.

Tali sollecitazioni, pur considerata la stretta interdipendenza delle competenze che la norma nazionale ha voluto attribuire ai Comuni e alla Regione tanto nell'esercizio del potere di vigilanza quanto nell'emanazione dei provvedimenti conseguenziali a quest'ultima attività, rendono opportuno un intervento chiarificatore e puntuale sul ruolo che la Regione, nella materia di che trattasi, è chiamata a svolgere nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, seguito della riforma del titolo V della Costituzione.

Pertanto, la presente circolare ha lo scopo di indicare, nell'ambito dell'attività di indirizzo e coordinamento affidato alle Regioni, sentito in merito l'Ufficio Legale e del Contenzioso della Regione, le modalità applicative di alcune norme contenute nel titolo IV del DPR 380/2001.

Prima di procedere alla disamina delle questioni poste dalle predette norme, preme qui sottolineare l'importanza di recuperare una lettura coordinata





%

delle disposizioni contenute negli articoli del Titolo IV del DPR 380/2001 e di evitare la tendenza ad isolare le singole disposizioni, circostanza che potrebbe indurre ad una capziosa e non condivisibile interpretazione delle competenze dei soggetti che concorrono all'azione di vigilanza e repressione.

Si ritiene, dunque, che dal combinato disposto degli artt. 27, 31 comma 8 e 40, emerge quanto segue.

### 1. Attività di vigilanza

La vigilanza urbanistico-edilizia sul territorio è una competenza specifica del Comune, da alcuni definita "sua procedura genetica naturale" che viene esercitata dal dirigente o responsabile del competente ufficio tecnico comunale.

Al Comune la norma ha assegnato un ruolo primario in sede di prevenzione e repressione degli illeciti, un ruolo di controllo preliminare del territorio e di intervento immediato e diretto verso gli abusi riscontrati.

La giurisprudenza amministrativa ha confermato tale convincimento riconoscendo in capo al Comune l'esistenza di un potere generale di vigilanza e di repressione degli abusi edilizi di natura vincolata (TAR Campania, Napoli, Sez. IV n. 8774/04), ed attribuendo a detto potere il carattere dell'immediatezza (in tal senso vedasi TAR Emilia Romagna, Parma, n. 63/04).

Infatti, ai sensi del **1° comma dell' art. 27** è il dirigente o il responsabile dell'UTC che verifica la rispondenza dell'attività urbanistico-edilizia a: norme di legge e regolamento; prescrizioni strumenti urbanistici (es. piani regolatori, regolamenti urbanistici, piani attuativi ecc); modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi ( es. permesso a costruire, autorizzazioni ).

Nell'ambito dell'attività di vigilanza rientra l'opera posta in essere dagli Ufficiali di P.G. enunciata al **4° comma dell'art 27** che così recita: "*Gli ufficiali ed agenti di P.G., ove nei luoghi in cui vengono realizzate le opere non sia esibito il permesso di costruire, ovvero non sia apposto il prescritto cartello,*





%

*ovvero in tutti gli altri casi di presunte violazione urbanistico - edilizia, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al competente organo regionale e al dirigente del competente ufficio comunale, il quale verifica entro 30 gg la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti."*

E' poi previsto un adempimento imposto al segretario comunale dal **7° comma dell'art. 31** con il fine di porre l'autorità regionale nella condizione di conoscere, attraverso l'elenco redatto e pubblicato mensilmente da tale dirigente, *"i dati relativi agli immobili e alle opere realizzate abusivamente, oggetto dei rapporti degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e delle relative ordinanze di sospensione"*.

La Regione, pertanto, viene a conoscenza degli abusi edilizi, oltre che su segnalazione dei cittadini, in due momenti: a) tramite i Vigili urbani in una fase in cui la violazione urbanistico-edilizia è presunta ed ancora da accertare, da un punto di vista tecnico, da parte dell'UTC; b) tramite il Segretario Comunale che trasmette un sintetico elenco di opere abusive ormai accertate in sede tecnica e di ordinanze cautelative o repressive emesse.

Orbene, vediamo quali attività e provvedimenti, ritenuti eventualmente necessari, la Regione può mettere in campo in caso di inerzia dei Comuni, **ai sensi del comma 8 dell' art. 31.**

Il legislatore ha considerato in una stretta interdipendenza l'esercizio della potestà di vigilanza del Comune con quella della Regione, ai fini della repressione degli abusi edilizi.

Detto comma, infatti, così recita: *"In caso di inerzia, protrattasi per 15 giorni dalla data di constatazione della inosservanza delle disposizioni di cui al 1° comma dell'art.27 ovvero protrattasi oltre il termine stabilito dal 3° comma del medesimo art. 27, il competente organo regionale, nei successivi trenta giorni, adotta i provvedimenti eventualmente necessari dandone contestuale*



*[Handwritten signature]*  
3



REGIONE BASILICATA

DIPARTIMENTO AMBIENTE, TERRITORIO E  
POLITICHE DELLA SOSTENIBILITÀ  
UFFICIO URBANISTICA E TUTELA DEL  
PAESAGGIO

Via Vincenzo Verrastro, 5 - 85100 POTENZA  
Tel. +39 971 668783 - Fax +39 971 669056  
e-mail remo.volta@regione.basilicata.it

%

*comunicazione alla competente autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale".*

Dalla lettura della norma, che pone come condizione per l'esercizio sostitutivo regionale il verificarsi dell'inerzia comunale, è innanzitutto evidente che l'intervento sostitutivo regionale, in presenza di carente attività di vigilanza e/o repressione degli abusi urbanistico - edilizi da parte del Comune, già di per sé eventuale, è del tutto impraticabile.

La Regione, infatti, non essendo fisicamente presente nei Comuni dove gli abusi si consumano, non può sorvegliare con continuità il territorio, né può controllare in via generale l'attività di vigilanza dei Comuni, ostandovi sia il principio costituzionale di autonomia degli enti locali sia la possibilità giuridica e materiale di provvedere in tal senso.

Appare ovvio che per la Regione, la quale di prassi comunque concorre nell'attività di vigilanza monitorando i procedimenti posti in essere dal Comune, con la modalità di continue richieste ai Comuni medesimi tese a conoscere e sollecitare la loro doverosa azione di accertamento e di repressione, è di fondamentale importanza ricevere informazioni senza ritardo secondo il dettato normativo.

Al contrario, si assiste alla circostanza che le informative in argomento, ivi compresi, in alcuni casi, i rapporti mensili dei segretari comunali, pervengono a questo ufficio in maniera non costante.

E' evidente che in tal modo diventa impraticabile per la Regione porre in essere un'azione sostitutiva di vigilanza secondo il concetto di immediatezza contenuto nel comma 1 dell'art. 27 la cui tempistica è stata definita nel comma 8 dell'art. 31 (45 giorni per la vigilanza, 75 giorni per il provvedimento di sospensione, 90 giorni per il provvedimento di demolizione).

Si conclude, allora, che:





%

- i termini concessi dalla norma alla Regione per adottare i provvedimenti eventualmente necessari sono termini ordinatori e non qualificabili perentori;
- l'intervento della Regione è subordinato all'inutile decorso dei termini posti a carico dei Comuni;
- la Regione potrà intervenire solo nell'ipotesi in cui vi è stata immediata comunicazione, da parte dei responsabili tecnici comunali, dei casi di accertata violazione urbanistico - edilizia o nell'ipotesi in cui il segretario comunale, nei termini previsti, invia gli elenchi relativi agli abusi;
- resta per la Regione l'obbligo della comunicazione all'A.G. ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

## 2. Provvedimenti repressivi e loro esecuzione

Per quanto attiene ai provvedimenti sanzionatori susseguenti all'attività di vigilanza, nella fattispecie la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi, nonché la sospensione, si precisa che essi trovano conforto negli articoli 27, 31 e 40 del DPR 380/2001.

Anche in questo caso, la competenza generale ad adottare i provvedimenti volti a reprimere gli abusi edilizi è riconosciuta in capo al Comune quale primario e principale attore dei procedimenti medesimi.

La giurisprudenza la definisce una competenza del tutto vincolata, poiché nell'esercizio della stessa non è possibile individuare margini di discrezionalità da parte della p.a., in quanto le comparazioni valutative, caratteristiche espressioni del potere discrezionale della p.a., sono state eseguite preventivamente dal legislatore; per cui, ai fini della legittimità del provvedimento repressivo/demolitorio, è sufficiente il mero riscontro della accertata abusività del manufatto (TAR Campania, Napoli, sez.IV, n. 8774/04).





%

Nel **comma 2 dell'art. 27** e nel **comma 2 dell'art. 31** si legge, rispettivamente, che il dirigente o il resp. dell'UTC adotta il provvedimento di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi quando:

a) accerta l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate a vincolo di inedificabilità o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica, nonché in tutti i casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici;

b) nell'ipotesi di aree assoggettate alla tutela di boschi e terreni (R.D. 30 dic. 1923 n. 3267), al riordino degli usi civici (L. 16 giugno 1927 n. 1766), alla tutela dei beni culturali e ambientali (D.Lvo 29 ottobre 1999 n. 460);

c) nell'ipotesi di interventi in assenza di permesso, in totale difformità al medesimo (per totale difformità dal permesso di costruire si devono intendere quelle costruzioni che per caratteristiche plani volumetriche o di utilizzazione sono integralmente diverse da quelle oggetto del permesso stesso) ovvero con variazioni essenziali determinate.

Anche per l'adozione dei provvedimenti sanzionatori, il rapporto tra Comune e Regione mantiene le medesime caratteristiche indicate per la attività di vigilanza.

Infatti, sia il **comma 8 dell'art. 31** che l'**art. 40 DPR 380/2001** prevedono, in caso di inerzia del Comune, l'eventuale intervento della Regione.

In particolare, l'art. 40 DPR 380/2001 prevede una ipotesi in cui la Regione può adottare il provvedimento di demolizione entro 5 anni dalla dichiarazione di agibilità dell'intervento eseguito abusivamente.

Pur nella specificità dell'ipotesi, anche in questo caso il potere conferito alla Regione, all'esito degli adempimenti comunali, è qualificato come mera facoltà e, qualora esercitato, attraverso l'adozione di un atto motivato, il termine dei cinque anni dall'agibilità non è perentorio.



RT



REGIONE BASILICATA

DIPARTIMENTO AMBIENTE, TERRITORIO E  
POLITICHE DELLA SOSTENIBILITÀ  
UFFICIO URBANISTICA E TUTELA DEL  
PAESAGGIO

Via Vincenzo Verrastro, 5 - 85100 POTENZA  
Tel. +39 971 668783 - Fax +39 971 669056  
e-mail: remo.votta@regione.basilicata.it

%

Anche il **comma 2 dell'art. 27**, con riferimento all'intervento demolitorio di altre amministrazioni estranee al Comune, (nel caso di abusi su aree di cui al D.L.vo 490/99) utilizza l'inciso "possono" precludendo, così, in modo assoluto una interpretazione diversa.

Si può riassumere, ad integrazione di quanto avanti riportato al punto 1., che i termini di azione facoltativa della Regione per l'adozione del provvedimento di sospensione e/o di demolizione di opere abusive, come derivanti dagli art. 31 e 40 DRR 380/2001, sono compresi tra i 75 giorni e i 5 anni dalla dichiarazione di agibilità.

Invece, in merito alla attuazione delle ordinanze di demolizione emesse dal Comune, (fattispecie non rientrante nel comma 8 dell'art. 31), la competenza a provvedere alla fase operativa per l'eliminazione materiale dell'abuso, è attribuita al Comune medesimo, alla cui inerzia non può sostituirsi la Regione perché normativamente non previsto.

A tale conclusione, in termini di competenza esclusiva a provvedere, si è espresso, conformemente il TAR Emilia Romagna, Parma n. 63/04, il quale sul punto della competenza del Comune a provvedere alla demolizione, conformandosi ad una giurisprudenza che richiama, sostiene che detta misura repressiva, preordinata a ripristinare con immediatezza la legalità violata, in aree ove emergono particolari profili di pubblico interesse, si applica a qualsiasi opera abusiva, sia essa sottoposta a regime autorizzatorio o concessorio (TAR Campania, Napoli n. 427/99 e TAR Lazio Sez. II n. 1322/96).

In merito, questa Regione già con precedenti atti, che qui integralmente si richiamano, ha precisato che: *"La L. 47/85 art. 7 comma 8 e la Direttiva regionale emanata con D.G.R. n. 6777 del 23.12.1987, mentre assegnano poteri sostitutivi alle Regioni, in caso di inerzia dei Comuni, per l'adozione delle ordinanze di demolizione, pongono a carico delle amministrazioni comunali gli*





REGIONE BASILICATA

DIPARTIMENTO AMBIENTE, TERRITORIO E  
POLITICHE DELLA SOSTENIBILITÀ  
UFFICIO URBANISTICA E TUTELA DEL  
PAESAGGIO

Via Vincenzo Verrastro, 5 - 85100 POTENZA  
Tel. +39 971 668783 - Fax +39 971 669056  
e-mail remo.volla@regione.basilicata.it

%

*ulteriori provvedimenti successivi alle ingiunzioni di demolizione, conseguenti alla mancata demolizione da parte del responsabile dell'abuso edilizio."*

Il problema vero è che in realtà si registra molto spesso una situazione di stallo e sostanziale inerzia della pubblica amministrazione comunale in materia di demolizione delle opere abusive, cosicché i relativi procedimenti restano ad un livello meramente formale, non vengono di fatto attuati ma rinviati sine die e le opere soggette a demolizione restano inalterate.

Si ritiene importante sul punto sottoporre ai Comuni il contenuto di una sentenza della Corte di Cassazione Sez. VI penale - sentenza n. 9400 del 22 luglio 1999 con la quale la suprema Corte stabilisce un termine oggettivo e giuridico per i tempi di abbattimento in ordine all'attività del sindaco (rectius dirigente dell'utc).

La Corte ha infatti stabilito un termine di tolleranza per tale procedura che viene individuato in un anno, con la conseguenza che, se dopo un anno dall'inizio dell'atto dovuto l'opera è ancora in piedi scatta la omissione di atti di ufficio penalmente sanzionata per il dirigente.

Alla luce di tale pronuncia si ritiene che la Regione possa intervenire segnalando la omissione alla A.G..

Una particolare attribuzione a soggetto diverso dal Comune in merito alla fase di concreta eliminazione dell'abuso, è contemplata dalla seconda parte del **comma 2 dell'art. 27** in base all'integrazione dovuta alla L. 326/2003 di conversione del *D.L. 30 settembre 2003, n. 269*".

Infatti, *"Per le opere abusivamente realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi degli articoli 6 e 7 del D.Lgs 29 ottobre 1999 n. 490 o su beni di interesse archeologico, nonché per le opere abusivamente realizzate su immobili soggetti a vincolo o di inedificabilità*





%

*assoluta in applicazione delle disposizioni del Titolo II del Dlgs 29 ottobre 1999, n. 490, il Soprintendente, su richiesta della Regione, del Comune o delle altre autorità preposte alla tutela, ovvero decorso il termine di 180 giorni dall'accertamento dell'illecito, procede alla demolizione, anche avvalendosi delle modalità operative di cui ai commi 55 e 56 dell'articolo 2 della Legge 23 dicembre 1996, n. 662".*

In conclusione, sulla base delle indicazioni di cui sopra, tutti i Comuni vorranno attivare con la Regione lo scambio di informazioni relativo all'attività di vigilanza e di repressione degli abusi, in uno spirito collaborativo e nel rispetto delle rispettive competenze, in vista dell'esigenza di realizzare un'effettiva applicazione delle disposizioni contenute negli articoli del Titolo IV del DPR.380/2001.

### **3. Modalità di recupero delle costruzioni singole od isolate**

Come è noto con L.R. n. 31/2008, art. 34 sono stati prorogati al 31 dicembre 2009 i termini entro i quali i Comuni dovranno definire i procedimenti relativi alle domande di rilascio di titolo edilizio in sanatoria presentate ai sensi e nei termini previsti dalla L. n. 47/85 e dalla L. n. 724/94.

Pervengono a quest'Ufficio, a tutt'oggi, numerosi quesiti da parte dei Comuni tesi ad ottenere chiarimenti in merito alla modalità di recupero delle costruzioni singole od isolate così come previste dall'art. 8 della L.R. n.28/91, come modificato dalla L.R. n. 2/94.

Pertanto si espone quanto segue, richiamando gli articoli 6 e seguenti della L.R. n. 28/91 i quali, appunto, contengono gli elementi di diritto di riferimento per attivare le procedure del recupero.

In particolare la legge regionale distingue due modalità procedurali riferite una al "recupero degli insediamenti abusivi", l'altra al recupero delle costruzioni "singole o isolate".



*[Handwritten signature]*  
9



%

Appare evidente che i Comuni dovranno preliminarmente attivare (ove non lo abbiano già fatto) un'azione di ricognizione dei casi di abuso, classificandoli sulla base dei criteri definiti dall'art. 6 della citata L.R. n.28/91.

Solo operando la richiamata classificazione le amministrazioni comunali avranno la possibilità di dare impulso ai procedimenti conclusivi, utilizzando le modalità del recupero in base alla tipologia dell'abuso (insediamenti abusivi o costruzioni singole e isolate), tenuto conto che la prima ipotesi prevede un'attività di variazione dello strumento urbanistico generale vigente, all'interno della quale è necessario valutare la complessità delle relazioni urbane che un insediamento abusivo può attivare.

Per quanto riguarda, invece, l'ipotesi di costruzioni singole e isolate, la norma regionale non prevede sempre il ricorso alle procedure di variante allo strumento urbanistico e limita tale modalità alle costruzioni classificate b3 e b2 a mente del già richiamato art. 6, consentendo, invece, il rilascio del singolo permesso a costruire nell'ipotesi di edifici singoli e isolati classificati nella categoria b1 dell'art. 6.

In entrambe le ipotesi, i Comuni devono procedere, preventivamente alla formulazione dei provvedimenti abilitativi definitivi, a definire i criteri per individuare:

- la superficie fondiaria di pertinenza delle costruzioni per le quali è stato richiesto il condono;
- le aree da destinare a standards (nella quantità minima prevista per le varie destinazioni dal D.M. 1444/68);
- i casi in cui, in alternativa alla cessione delle aree per standards, è possibile porre a carico dei privati oneri equivalenti (monetizzazione).

Al riguardo, si ritiene utile chiarire che se le opere abusivamente realizzate risultano conformi ai parametri edilizi ed urbanistici dello strumento urbanistico





REGIONE BASILICATA

DIPARTIMENTO AMBIENTE, TERRITORIO E  
POLITICHE DELLA SOSTENIBILITÀ  
UFFICIO URBANISTICA E TUTELA DEL  
PAESAGGIO

%

Via Vincenzo Verrastro, 5 - 85100 POTENZA  
Tel. +39 971 668783 - Fax ++39 971 669056  
e-mail remo.votta@regione.basilicata.it

vigente la superficie fondiaria di pertinenza delle costruzioni abusive deve avere estensione non inferiore a quella teorica necessaria calcolata prendendo a riferimento gli indici di fabbricabilità dello strumento urbanistico generale, tenendo conto, nel calcolo della volumetria, del volume urbanistico totale del fabbricato nel suo complesso (parte munita di titolo abilitativo, ove esistente, e parte abusiva).

Nell'ipotesi, invece, di abuso non conforme alle norme urbanistiche vigenti, ove la volumetria totale (comprensiva dell'abuso) ecceda quella teoricamente consentita, la superficie fondiaria di pertinenza dovrà coincidere con l'intera superficie di terreno (circostante l'immobile abusivo) di proprietà del richiedente la sanatoria.

Ovviamente quando si parla di superficie fondiaria di "pertinenza" deve intendersi non solo la superficie della particella catastale su cui è stato realizzato l'immobile oggetto del condono, ma anche tutte le particelle contigue di proprietà del richiedente.

E' utile precisare, infine, che la determinazione delle aree da destinare a standard (per costruzioni classificate b2 e b3) deve essere calcolata con riferimento alle volumetrie che eccedono quelle attualmente consentite dallo strumento urbanistico vigente al momento del rilascio del titolo abilitativo.

Ciò è motivato dal fatto che, per le volumetrie realizzate nei limiti degli indici previsti dal PRG (costruzioni classificate b1), gli standards sono garantiti già all'interno del Piano generale vigente.

Il Responsabile di P.O.C.

(Arch. Anna Abate)

*Anna Abate*

Il Dirigente dell'Ufficio

(Arch. Remo Votta)

*Remo Votta*

