



Regione Siciliana

ASSESSORATO TERRITORIO ED AMBIENTE
DIPARTIMENTO REGIONALE DELL' URBANISTICA
IL DIRIGENTE GENERALE

14 NOV. 2012

PROT. N. 23651

OGGETTO: CONTROLLO DELL' ATTIVITA' URBANISTICO-EDILIZIA:
ESERCIZIO DELLE FUNZIONI DI CONTROLLO E SOTITUTIVE

CIRCOLARE 7/ 2012

Ai Comuni della Regione Siciliana
LORO SEDE

Ai Sindaci dei Comuni della Regione Siciliana
LORO SEDE

Ai Presidenti Dei Consigli Comunali
LORO SEDE

Ai Soprintendenti BB.CC.AA.
LORO SEDE

Ai Dirigenti responsabili degli Uffici del Genio Civile
LORO SEDE

Nell'ultimo turno di tempo ha assunto significativa evidenza l'azione da parte delle diverse Autorità Giudiziarie dell'Isola rivolta a sanzionare gli aspetti penalmente rilevanti dei più significativi episodi di abusivismo edilizio.

Da parte della Pubblica Amministrazione, e segnatamente degli Enti Locali, si impone un momento di maggiore attenzione verso l'assetto del territorio, se non altro per il motivo, non privo di qualche significato nell'attuale congiuntura economica, che la gestione del patrimonio immobiliare dei Comuni e la sua messa a reddito trovano origine proprio dalla normativa sulla repressione degli abusi edilizi.

In realtà ben più alte istanze, quali la salvaguardia del paesaggio e della sicurezza dei cittadini, giustificavano la prevenzione, prima ancora che la repressione, di fenomeni di disordine insediativo particolarmente diffuse proprio nelle aree di pregio paesaggistico e in quelle a rischio idrogeologico. Un'esigenza questa alla quale l'ordinamento regionale non ha mancato di prestare attenzione, laddove si ponga mente alla norma contenuta nell'articolo 15 della legge regionale

78/1976 – la cui rigorosa attuazione si deve all'indirizzo attento della magistratura amministrativa, preclusivo di ogni tentazione abrogativa che periodicamente riemerge in qualche tentazione speculativa.

Peraltro, piuttosto che interrogarsi sulla forbice che si è creata tra le disposizioni di legge a presidio del territorio e le azioni che ne sono conseguite, sembra oggi più opportuno che le amministrazioni a vario titolo chiamate in causa invertano la tendenza e svolgano nel concreto il ruolo loro assegnato.

Nello specifico, questo Ufficio ha nel tempo sempre richiamato i Comuni sulle loro attribuzioni e responsabilità. Tra i vari atti di indirizzo emerge da ultimo la **CIRCOLARE 3/2011** con la quale il Dipartimento regionale dell'Urbanistica, rilevato che il SIAB – SISTEMA INFORMATIVO DELL'ABUSIVISMO EDILIZIO) aveva consentito di accertare **"che per gli abusi edilizi anzidetti, oltre l'attivazione del procedimento di ingiunzione a demolire, non risultano, sempre, adottati gli ulteriori provvedimenti repressivi previsti dall'art. 7 della L.n. 47/85"**, aveva rammentato ai Comuni gli effetti devolutori che la norma prevede a beneficio del patrimonio comunale, con la conseguenza che **"le opere acquisite al patrimonio comunale non possono essere occupate dai responsabili dell'abuso in assenza dell'atto deliberativo di cui all'art. 7, comma 5, della L.n. 47/85"**.

Più in generale, le articolate funzioni comunali riconducibili ai compiti di controllo edilizio sono ancor oggi esaurientemente descritte nelle circolari ARTA n. 2/85 del 31 agosto 1985 e n. 52737 del 28 novembre 1988 (entrambe disponibili nel sito di questo Dipartimento). Sono atti amministrativi quanto mai datati, ma altrettanto vetusta è la legislazione (L.47/85, così come richiamata dalla L.R. 37/85) alla quale essi fanno riferimento e che continua ad essere operante nell'ordinamento di questa Regione.

Ciò premesso, ciò su cui vuole richiamarsi l'attenzione è l'attività propria del Dipartimento Regionale dell'Urbanistica all'interno del più vasto settore del controllo dell'attività urbanistico-edilizia.

Se è vero, come è vero, che la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia è un atto dovuto per i competenti Uffici Comunali, compresa l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale degli immobili abusivamente eseguiti (art. 7, L. 47/1985), è altrettanto vero che anche l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, e, per esso, oggi questo Dipartimento, era ed è chiamato a svolgere precisi compiti nei casi di *inerzia comunale* e nei casi in cui la violazione accertata costituisca *grave danno urbanistico*.

La raccolta e lo studio dei dati inerenti l'attività di vigilanza svolta da ciascun comune è certamente il presupposto di questa funzione di controllo.

Tuttavia essa non deve esaurirsi in ciò, ma deve rappresentare un autentico presidio affinché – nell'espletamento di un obbligo d'ufficio - la prevenzione di fatti illeciti urbanisticamente possa

ancorarsi come *norma agendi* nell'operato delle amministrazioni locali e prima ancora dei cittadini.

Se dunque la norma prescrive che “**nel caso di inerzia comunale**” debba la struttura regionale diffidare il Comune inadempiente e darne segnalazione alla competente autorità giudiziaria, a ciò va data doverosa attuazione, verificando, anche e soprattutto attraverso l'esercizio dei compiti ispettivi specificatamente apprestati dalla legge, che:

- i provvedimenti sanzionatori siano eseguiti;
- “*gli ulteriori provvedimenti repressivi previsti dall'art. 7 della L.n. 47/85*”, di cui si è data di recente espressa cognizione ai Comuni, siano da questi ultimi posti in essere.

Ma vi è di più. La legge prevede infatti che *nell'ipotesi che la violazione perpetrata costituisca grave danno urbanistico ed il Sindaco malgrado la diffida assessoriale non intervenga per la repressione della violazione stessa, l'Assessore Regionale del Territorio e dell'Ambiente provvede in via sostitutiva*. Ora sul piano della prassi ciò è stato visto come una facoltà, nel senso che “soltanto” nel caso di grave danno urbanistico la Regione poteva intervenire in via sostitutiva. Se questo è indubbiamente il presupposto che legittima l'intervento degli uffici regionali, non vi è dubbio che quest'ultimo è, se e quando dovuto, esercizio di un obbligo di legge, con la conseguenza che esso va posto in essere effettivamente se si vuole, come si deve, rendere altrettanto effettivo il comando normativo.

Non vi è dubbio che, a questo riguardo, la qualificazione del danno inferto a un determinato territorio da un'accertata violazione urbanistica va vista intanto con riferimento all'antigiuridicità della fattispecie, ma, anche, avendo riguardo allo stato dei luoghi, nel senso che le sensibili e spesso ripetute violazioni urbanistiche verificatesi nel tempo non solo giustificano, ma anzi impongono di sanzionare ogni nuova ulteriore violazione e quindi di prevenirne ulteriori.

Si rammenta infatti che (Cass. Sez. III, n. 35008 del 18 settembre 2007; n. 19236 del 15/02/2005) nei reati urbanistici è lo stesso territorio che costituisce il bene oggetto della relativa tutela, e tale bene è esposto a pregiudizio da ogni condotta che produca alterazioni in danno del benessere complessivo della collettività e delle sue attività ed il cui parametro di legalità è dato dalla disciplina degli strumenti urbanistici e dalla normativa vigente. La sola elusione del controllo che l'autorità amministrativa è chiamata ad esercitare, in via preventiva e generale, sull'attività edilizia assoggettata al regime concessorio è quindi, di per sé, danno urbanistico, con la sola eccezione dell'ipotesi contemplata dall'art. 13 della legge n.47/1985: conformità delle opere agli strumenti urbanistici fin dal momento della loro realizzazione.

In generale, dunque, si verifica danno urbanistico quando l'abuso incide, aggravandolo, sul c.d. carico urbanistico e il danno è da considerarsi “grave” con riferimento al valore del bene giuridico protetto dalla norma.

Pur in assenza di una testuale definizione normativa, è dato enucleare nella disciplina urbanistica positiva un'unitaria *ratio legis*, che consiste nel commisurato sviluppo di tutte le entità che insieme consentono l'equilibrato funzionamento di un determinato centro abitato, la cui dinamica deve comunque assicurare condizioni di vita civile ai suoi abitanti.

Alla luce di questo concetto, quindi, deve ritenersi che debba configurarsi ipotesi di "grave danno urbanistico" tutte le volte che, "opere realizzate in assenza o difformità della licenza edilizia o concessione e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici" (cfr. tab. , n.1, all. a L. 28 febbraio 1985, n.47) determinino un illegittimo aumento del carico urbanistico e quindi della quantità di edificazione che insiste su una certa *unità di superficie*, tenendo presente il fatto che quest'ultimo termine assume significati e definizioni diverse in relazione all'ambito di riferimento.

Sulla base di questi criteri si darà quindi nuovo ed effettivo impulso tanto alla verifica delle inerzie comunali in tema di vigilanza edilizia, quanto all'esercizio dei correlati poteri sostitutivi, anche con riferimento alla effettività dei provvedimenti previsti dall'art. 7 della L. 47/85 (cfr. circ DRU 3/2011).

Di ciò vorranno tenere conto le Amministrazioni comunali in indirizzo, come pure gli uffici regionali chiamati, nell'esercizio dei compiti loro attribuiti, alla effettiva applicazione dei vincoli sovraordinati vigenti sul territorio.

La presente sarà pubblicata sul sito del Dipartimento e, ~~per~~ sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana.

IL DIRIGENTE GENERALE

(Sergio Gelardi)

