LAZIO: SVOLTA CONTRO L'ABUSIVISMO

Vittorio Meddi

Approvata la prima legge sulla vigilanza urbanistico-edilizia. Analisi e commento delle nuove disposizioni.

La Regione Lazio ha approvato la prima legge sulla vigilanza urbanistico-edilizia, L.R. n. 15 dell'11 agosto 2008, pubblicata sul BURL n. 31 del 21 agosto 2008. Le nuove disposizioni – che vengono analizzate e commentate in questo articolo – sono state predisposte in attuazione del DPR n. 380 del 6 giugno 2001 s.m.i. e mettono in evidenza aspetti indubbiamente positivi tra i quali: la chiarezza dei procedimenti per tempistica e ruoli e il coinvolgimento (anche se ancora troppo timido) di Ordini e Collegi professionali.

Aspetti positivi della nuova legge: la chiarezza dei procedimenti e il coinvolgimento degli organismi professionali.

Efficacia dell'inasprimento sanzionatorio

Restano però alcuni punti, a mio avviso, da rivedere tra i quali l'inasprimento del sistema sanzionatorio, fortemente irrigidito in tutti i procedimenti, in particolare per l'accertamento di conformità di cui all'art. 22, rispetto al quale si assiste alla violazione del principio di corrispondenza tra danno arrecato e sanzione comminata, tenendo conto che l'accertamento di conformità rivela un abuso formale e non sostanziale.

Come non è possibile giustificare in alcun modo chi viola regole e leggi che sono alla base del bene comune – tanto più quando tali atti vengono compiuti per tornaconto personale – è altrettanto doveroso salvaguardare i principi fondamentali della nostra legislazione che fissano un nesso di corrispondenza tra danno patito e sanzione.

E, poi, siamo certi che l'inasprimento della pena sia la strategia più efficace per scoraggiare la ripetizione di comportamenti illegittimi?

In riferimento anche ad altri contesti, è forte il dubbio sul potere dissuasivo dell'azione repressiva incentrata solo sulla pena, perché spesso, invece di eliminare il fenomeno, ha prodotto espedienti più sottili

Tra i punti da rivedere l'inasprimento del sistema sanzionatorio in caso di accertamento di conformità.

ed efficaci messi in atto per "evadere" la legge.
È nostra convinzione, invece, che per ottenere risultati concreti gli sforzi debbano essere finalizzati a far crescere la formazione culturale e il senso di responsabilità dei cittadini, senza dimenticare di coinvolgere le categorie protagoniste nel settore edilizio-urbanistico.
Per citare un esempio calzante, ricordiamo che il deterrente che è risultato di maggiore incisività – contenuto nella legislazione che precede la legge 15/08 e tuttora in essere – è stato il divieto imposto ai notai di stipulare atti su immobili privi di titolo abilitativo.
Il fenomeno dell'abusivismo edilizio è molto difficile da estirpare. Prova ne è il permanere, se non l'aumentare, di illeciti e di violazioni malgrado i severi provvedimenti di demolizione degli edifici in essere dal 1942 con la legge n. 1150 del 17/08/1942) o di acquisizione forzata dell'area (in essere dal 1985 con la legge n. 47 del 28/02/1985, art. 7).
La radicata "convinzione-certezza" della prospettiva di una sanatoria straordinaria supera il timore del rischio di perdere tutto e la storia, anche

Per un efficace contrasto all'abusivismo la giunta regionale deve tener conto nella composizione dell'osservatorio del ruolo degli Ordini e Collegi.

quella più recente, ha puntualmente confermato questa convinzione trasformandola in certezza.
Di fronte ai legittimi dubbi sull'efficacia della dissuasione sanzionatoria, è necessario cambiare rotta con un diverso approccio tra Enti locali e organismi di rappresentanza professionale, assegnando a questi ultimi un ruolo di soggetti attivi permanenti, non solo come supporto agli organi di vigilanza urbanistico-edilizia (art. 3) che pure vediamo come avvenimento "positivo" di apertura, purché sia propedeutico ad un ruolo più importante di collaborazione nell'ambito dell'osservatorio regionale sull'abusivismo edilizio di cui all'art. 6. L'auspicio è che, nell'ottica di un efficace contrasto all'abusivismo, la Giunta regionale nello stabilire la composizione dell'osservatorio tenga conto dell'importante ruolo che potranno svolgere i rappresentanti di Ordini e Collegi.

Chiarezza dei procedimenti sanzionatori
Se il bilancio tra i provvedimenti sanzionatori emessi dai Comuni e le demolizio-

segue a p. 25

È indispensabile che i procedimenti sanzionatori siano improntati a grande chiarezza e supportati da norme di semplice interpretazione.

ni/acquisizioni effettivamente avvenute è quasi pari a zero, la causa è spesso l'indeterminatezza dei procedimenti, che ha lasciato ampi spiragli ad alibi costruiti sulla base della mancanza di azioni di surroga. Solo nei rari casi in cui la magistratura ha fatto sentire la presenza "dell'abuso d'ufficio" i procedimenti hanno avuto esito. Questa situazione indica che i provvedimenti di questa natura debbono essere supportati da norme chiare e di semplice interpretazione e che i Comuni (soprattutto i piccoli) devono essere sostenuti da Regione e Provincia.
In effetti la legislazione in materia è orientata, ormai da qualche anno, in questo senso. L'art. 28 della legge in commento, infatti, conferisce in maniera inequivocabile alla Prefettura – ufficio territoriale del Governo – tramite il responsabile della struttura comunale che ha disposto l'ordine di demolizione, il compito di provvedere alla esecuzione dello stesso nel caso in cui il Comune non fosse nelle condizioni di provvedere.
Anche l'art. 29 (Fondo regionale di rotazione per le spese di demolizione e di ripristino) svolge un ruolo fondamentale, eliminando una delle cause principali che hanno impedito l'esecuzione dei procedimenti di demolizione e di ripristino: la mancanza nei bilanci comunali di risorse dedicate all'attuazione di questi provvedimenti.
Lo stesso art. 31 (Esercizio del potere sostitutivo) ha una funzione di grande incentivo nei confronti dei dirigenti responsabili degli uffici tecnici, sia nella fase conclusiva dei procedimenti di ingiunzione, demolizione e acquisizione, che nella fase di vigilanza assegnando termini perentori per la conclusione delle istruttorie.
Per l'espletamento del potere sostitutivo la Regione introduce un'interessante novità: la istituzione presso l'assessorato di un apposito albo nel quale

La Regione ha istituito presso l'assessorato un albo nel quale iscrivere i tecnici esterni competenti in materia urbanistica.

iscrivere i tecnici esterni competenti in materia urbanistica (art. 32). L'importanza di questa apertura ai tecnici esterni riafferma il ruolo attivo di responsabilità e di funzione pubblica degli Ordini e Collegi e supera la tradizionale visione del professionista come antagonista dell'Ente.
Non appare corretta, invece, la condizione che il tecnico debba risiedere in una Provincia diversa da quella del Comune nei cui confronti sia stato attivato l'esercizio del potere sostitutivo; tale decisione appare anacronistica e in netta contraddizione con il conferimento di responsabilità ai tecnici esterni che connota lo stesso articolo 32.
Per stabilire il procedimento sanzionatorio l'art. 17 determina i parametri delle variazioni essenziali, sostituendo l'art. 8 della legge regionale 36/87 e recependo il contenuto dell'art. 32 del DPR 380/01 nel punto in cui qualifica come variazioni non essenziali "quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna". Altrettanto importante la specifica del comma 4, in verità già in essere, circa

> La legge rappresenta una misura fondamentale per prevenire e reprimere l'abusivismo.

l'effetto delle variazioni essenziali e non essenziali sugli immobili sottoposti a vincolo. Le prime sono considerate e provocano gli effetti della "totale difformità", mentre le seconde vengono considerate "essenziali".

Sanzioni: modifiche al procedimento e all'entità

Sul procedimento, con l'art. 15, viene introdotto l'obbligo di indicare nel provvedimento di ingiunzione alla demolizione, l'opera e l'area che vengono acquisite. Questa disposizione contraddice quanto affermato nel comma 3 dello stesso articolo, nel quale si rileva che la consistenza dell'area da acquisire va definita all'atto di accertamento dell'inottemperanza previo frazionamento, per cui non prima che siano trascorsi novanta giorni dalla ingiunzione alla demolizione. Un chiarimento è d'obbligo: la consistenza dell'area va definita nella prima o nella seconda fase del procedimento? Inoltre viene prescritta la redazione del frazionamento catastale per la definizione dell'area da acquisire, lasciando uno iato temporale tra la scadenza del termine di novanta giorni dell'ingiunzione e l'approvazione del tipo di frazionamento.

Sempre rispetto all'art. 15 c'è un altro aspetto, non secondario, da chiarire che riguarda la determinazione dell'area da acquisire. Con la modifica del criterio in vigore in precedenza, si introduce nel sistema di calcolo il riferimento ai parametri urbanistici dai quali scaturisce la superficie necessaria alla realizzazione. In zona agricola, dove i parametri urbanistici sono estremamente ridotti, è facile immaginare il coinvolgimento di superfici vaste di ettari in procedimenti di acquisizione. Infine, dopo la demolizione, l'accertamento di inottemperanza comporta anche la sanzione pecuniaria da un minimo di duemila euro ad un massimo di ventimila euro. Sulla entità della sanzione viene modificato il riferimento per il calcolo, con l'assunzione del valore di mercato in luogo del precedente valore di produzione di cui alla legge 392/78.

Con tale riferimento, è facile ipotizzare un aumento della sanzione che rischia di oltrepassare il limite connesso al danno causato, evidenziando un divario tra danno e sanzione, con il rischio che, nel più che legittimo intento di reprimere l'abusivismo, si possano innescare pericolosi fenomeni di ordine sociale dovuti alle aspettative create e poi disattese.

Nel procedimento di "accertamento di conformità", art. 22, è eclatante il contrasto laddove si afferma che gli interventi devono risultare conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della loro esecuzione che al momento della richiesta. In pratica l'abuso si sostanzia nella violazione del procedimento, grave, ma senza aver provocato effetti degenerativi sul territorio, in quanto l'opera rientra nelle previsioni dello strumento urbanistico. Abuso cosiddetto formale, per il quale non viene rispettato il principio che invoca il rapporto tra gravità della colpa ed entità delle conseguenze (c.c. art. 2058), per cui non si comprendono le ragioni che hanno indotto il legislatore regionale ad aumentare, per questo tipo di procedimento, l'entità dell'oblazione passando dal contributo di costruzione in misura doppia (art. 36 DPR 380/01), all'im-

porto pari al valore di mercato dell'intervento eseguito.
Vengono così annullati gli effetti di una disposizione introdotta dalla legge 47/85, art. 13, che consentiva, a determinate condizioni, di sanare gli abusi edilizi "formali", ossia quelli per i quali la violazione sia consistita nella formale mancata richiesta del titolo edilizio ovvero nella realizzazione di un'opera parzialmente diversa da quella assentita, ferma restando la conformità sostanziale dell'intervento realizzato alla normativa ed alle prescrizioni urbanistiche vigenti o adottate.
Una disposizione chiaramente ispirata al rispetto del criterio di economicità del procedimento di cui all'art. 1 della legge 241/90, che stabiliva la non ragionevolezza della demolizione di un'opera che poteva essere lecitamente ricostruita. Viene adottato, per questo tipo di abuso formale, un trattamento diverso dalla violazione procedurale di cui alla lett. h) comma 1 dell'art. 17 classificata non essenziale.
L'art. 24 (Interventi senza titolo in aree sottoposte a vincoli di natura idrogeologica e in aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano), analogamente all'art. 27 DPR 380/01, accomuna le aree soggette a vincolo di inedificabilità lett. a), quelle soggette a vincolo di destinazione per la realizzazione di opere e spazi pubblici o interventi di edilizia residenziale pubblica legge 167/62 lett. b), quelle soggette alla tutela di cui al RDL 3267/23 idrogeologico lett. c) ed infine le aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano lett. d).
Mentre è indiscutibile l'azione di tutela riguardo le aree di cui alle lett. a), b) e d) in relazione alla specificità delle stesse ed all'interesse che rivestono per la collettività, per quanto attiene alle aree identificate con la lett. c), va ricordato che queste sono perimetrate da una cartografia vetusta, priva di analisi scientifica, e pertanto interi territori sono sottoposti a vincolo immotivatamente e sono oggetto di un regime severo che non trova alcun supporto, provocando un effetto opposto all'obiettivo. Per questo motivo è inderogabile provvedere all'aggiornamento della cartografia e all'individuazione delle aree che effettivamente hanno i requisiti di cui al RDL 3267/23 per dare maggiore forza al regime di tutela.
Proseguendo nell'analisi della legge, va detto che l'art. 34 (Annullamento di deliberazio-

I geometri offrono il loro contributo per migliorare la legge e rendere agevole l'applicazione di una norma di tanta importanza per la collettività.

ni e provvedimenti comunali da parte della Regione) entra il palese contraddizione con l'art. 14 del DPR 380/01, che prevede il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, eliminando dal procedimento la partecipazione della Regione in luogo del Ministro dei Lavori Pubblici, previsto dall'art. 1 del RDL n. 1908 dell'8/11/1938.

Con la norma in esame, la Regione si riprende una funzione – abolita dalla legislazione nazionale – e cioè la facoltà di annullare, entro dieci anni dall'adozione, le deliberazioni ed i provvedimenti comunali che autorizzano interventi non conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o, comunque, in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della loro adozione.

Il permesso di costruire in deroga per natura non è conforme alle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie, altrimenti non sarebbe in deroga. La disposizione appare, quindi, come un modo subdolo di eliminare il permesso di costruire in deroga; infatti sarà quasi impossibile che i Comuni adottino deliberazioni aventi oggetto permessi in deroga ai sensi dell'art. 14 del DPR 380/01, con la minaccia dell'art. 34 che conferisce alla Regione potere di annullamento delle stesse nell'arco di dieci anni. Rinunciando all'apporto di snellimento del procedimento per la realizzazione di pubblico interesse.

Resta quindi di assoluta utilità mantenere la possibilità del permesso in deroga, eventualmente ripristinando l'approvazione della Provincia, delegata dalla Regione con la legge regionale n. 14 del 6/08/1999 art. 94 comma 1 lett. b).

Da questa analisi della prima legge regionale del Lazio in materia di vigilanza urbanistico-edilizia, risulta evidente che, accanto ai lati positivi che sono stati ampiamente sottolineati, permangono alcuni aspetti discutibili che rischiano di vanificare, anche se solo in parte, l'obiettivo della normativa, che è quello di prevenire e reprimere l'abusivismo. Una legge che rappresenta, comunque, una misura fondamentale per combattere un fenomeno tanto distruttivo del territorio e che tanto da vicino tocca la nostra categoria, chiamata ogni giorno a confrontarsi con le problematiche applicative ad essa collegate.

Come professionisti geometri ci rivolgiamo dunque all'assessore all'urbanistica Esterino Montino per offrire il nostro contributo, derivante da esperienze quotidiane nella materia, per il miglioramento di una legge promulgata per eliminare l'abusivismo con la severità delle sanzioni e con l'apporto concreto della collaborazione dei professionisti, responsabilizzati a rendere agevole l'applicazione di una norma di così grande importanza per la collettività.