



UNIONE POLIZIA LOCALE ITALIANA

MARIALBA LEONE

**LA DEMOLIZIONE DEL
MANUFATTO ABUSIVO**

GUIDA ALLE NORME 3.2020

GUIDA ALLE NORME N.3.2020
del 06 maggio 2020

Direzione e coordinamento editoriale:
Massimiliano Mancini, segretario generale UPLI

Guida senza periodicità a uso interno dell'associazione.

UPLI-Unione Polizia Locale Italiana
Associazione di categoria senza scopo di lucro
c.f. 97984710588
www.unionepolizialeitaliana.it
facebook.com/UnionePoliziaLocaleItaliana



LA DIFESA CONCRETA DEL TERRITORIO



L'attività di polizia edilizia è da sempre difficile per una molteplicità di fattori.

Innanzitutto è una materia giuridicamente complessa e che richiede, anche negli operatori di polizia, almeno una competenza generale sugli aspetti tecnici ingegneristici, questo aspetto naturalmente non è un presupposto di

legge ma serve per attuare la legge.

Immaginiamo come sarebbe difficile rilevare un abuso edilizio, qualificarne i profili penali e/o amministrativi senza avere nemmeno le cognizioni generali che consentono, ad esempio, di distinguere la pertinenza dal corpo principale, l'ufficio del catasto da quello della conservatoria.

A queste difficoltà oggettive se ne aggiungono altre di tipo soggettivo.

Gli abusi edilizi sono situazioni che spesso nascondono reati gravi dietro quelle che spesso appaiono come mere violazioni amministrative, il riciclaggio e l'autoriciclaggio di denaro, gli interessi delle associazioni a delinquere, la corruzione.

Negli illeciti edilizi e urbanistici si concretizzano frequentemente collusioni tra grandi interessi politici ed economici e quindi gli operatori di polizia si possono trovare a lavorare tra grandi pressioni e condizionamenti, più o meno espliciti, che rendono ancor più difficile il lavoro.

Ecco quindi che l'arma migliore, per questo settore forse più che per altri, è la competenza!

Bisogna infatti sapere che cosa fare e come farlo bene, per addivenire al massimo risultato contro gli usurpatori e deturpatori del territorio, e cosa è peggio per loro se non toglierli il corpo e il profitto del loro illecito comportamento?

Ecco quindi che la materia della procedura di demolizione o acquisizione al patrimonio comunale dell'immobile abusivo assume un grande rilievo.

Con questa guida la collega Marialba Leone, socia fondatrice e consigliera nazionale come me dell'UPLI, ci offre un supporto schematico che, nella sua completezza e precisione giuridica, si appropria in maniera operativa alla gestione sanzionatoria accessoria degli abusi edilizi.



Massimiliano Mancini,

Direttore e coordinatore editoriale Guida alla Norma UPLI.





MARIALBA LEONE

*Comandante di Polizia Locale e
consigliere nazionale UPLI.*

LA DEMOLIZIONE DEL MANUFATTO ABUSIVO

www.unionepolizialeitaliana.it/2020-g3/



INDICE

LA DIFESA CONCRETA DEL TERRITORIO	3
INDICE	9
INTRODUZIONE	11
LA NATURA GIURIDICA DELL'ORDINANZA DI DEMOLIZIONE	12
LA NATURA GIURIDICA DELLA SANZIONE DEMOLIZIONE	14
LE FONTI GIURIDICHE	16
L'ATTUALE ASSETTO DELLE COMPETENZE	21
CHI ACCERTA L'OTTEMPERANZA	25
GLI ORGANI DEPUTATI ALL'ESECUZIONE	32
LA PROCEDURA OPERATIVA	35
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	38



INTRODUZIONE

L'oggetto dell'intervento sul quale mi accingo ad argomentare, "*L'ordinanza di demolizione del manufatto abusivo*", è certamente uno dei più controversi e problematici dell'affascinante universo del diritto amministrativo.

La problematicità dell'atto è ovviamente strettamente correlata al contenuto dello stesso (ordine/ingiunzione di demolizione), ed alla finalità che esso persegue: uno scopo che è insieme sanzionatorio e ripristinatorio, in quanto finalizzato al ripristino della legalità violata ed alla tutela del pubblico interesse all'ordinato sviluppo urbanistico ed all'ordinato governo del territorio.

La riprova di questa "criticità intrinseca" è rinvenibile sia nell'abnorme contenzioso amministrativo che viene ad instaurarsi, ormai fisiologicamente, avverso i provvedimenti di siffatta tipologia, sia nella copiosa giurisprudenza amministrativa che ci propone (o forse sarebbe il caso di dire "propina") orientamenti spesso contraddittori e fantasiosi, su cui si innestano altrettanto fantasiose interpretazioni di Dirigenti locali che producono atti e procedimenti amministrativi discutibili, spesso viziati dalle patologie sintomatiche tipiche dell'illegittimità sin anche della nullità assoluta.

Nel limitato spazio di quest'intervento non avrò la possibilità di sviscerare ed approfondire tutte le criticità connesse al provvedimento.

Tuttavia, in considerazione della composizione qualitativa e quantitativa dei nostri ascoltatori, costituita prevalentemente, anche se non esclusivamente, da "*addetti ai lavori*" e in maggioranza da appartenenti alle forze di polizia, per il ruolo che ricopro e per naturale deformazione

professionale, il mio intervento sarà orientato alla disamina del provvedimento sotto il profilo giuridico-amministrativo e, particolarmente alla disamina di alcune criticità operative, connesse al provvedimento di che trattasi, che investono le funzioni e le competenze proprie della Polizia Locale.

LA NATURA GIURIDICA DELL'ORDINANZA DI DEMOLIZIONE

Ovviamente, la disamina delle criticità di un atto e degli aspetti operativi legati alla esecuzione dell'atto, non può prescindere dalla disamina della natura giuridica dell'atto stesso.

Nel vasto *genus* degli atti amministrativi, l'ordinanza di demolizione è certamente un atto amministrativo *provvedimentale*.

Si tratta infatti di un provvedimento poiché, attraverso esso, il soggetto attivo della P.A. da cui promana (il dirigente ex art.107 TUEL), in forza di un potere di imperio che gli è proprio (autoritarità, ovvero capacità di imporre unilateralmente modificazioni della sfera giuridica dei destinatari) e in forza del potere di imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei propri confronti (eccezionale esecutorietà ex art.21-ter l.241/90 come modificata dalla L.15/2005), manifesta la volontà di costituire in capo al destinatario dell'atto, attraverso l'imposizione di un ordine (Ingiunzione a demolire), un obbligo *di facere* .

Meno certa è la natura giuridica sostanziale dell'atto poiché, il ventaglio di misure possibili regolato dalla fonte per eccellenza del provvedimento, ovvero il DPR 380/2001-Testo

Unico dell'edilizia, presenta sia misure di tipo demolitorie-ripristinatorie, sia misure ablatorie-acquisitive, sia misure esclusivamente pecuniarie.

L'eterogeneità delle misure rende difficilmente inquadrabile la natura giuridica dell'atto, anche se, a parere di chi scrive, ne prevale quella sanzionatoria poiché tutti i provvedimenti sanzionatori sono dotati di eccezionale esecutorietà e sono recettizi (v.art.21 bis e ter l.241/90).

Ovviamente è un atto autoritativo tipico, dotato, come si è ampiamente detto, di esecutorietà.

Elementi essenziali dell'atto: Soggetto, Oggetto (res su cui incide la volontà della P.A.), Causa, Forma, Destinatario

Elementi Accidentali dell'atto: nel provvedimento sono presenti anche elementi accidentali. Il più rilevante è il termine, al cui spirare si producono le note conseguenze giuridiche di cui all'art.31 c.3 del DPR 380/2001 *“se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni (90) dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.”*

Un altro elemento accidentale presente all'interno dell'atto è la riserva, mediante il quale la P.A. ha facoltà di adottare futuri provvedimenti, in relazione all'oggetto dell'atto adottato.

LA NATURA GIURIDICA DELLA SANZIONE DEMOLIZIONE

Se esistono dubbi sulla natura dell'atto (provvedimentale *ablatorio* o *sanzionatorio*), la giurisprudenza dominante e da ultima la Corte di Cassazione Sezione III, con la sentenza 9949/2016 sono intervenute a dipanare ogni perplessità sulla natura giuridica della natura sostanzialmente amministrativa dell'ordine di demolizione.

La sentenza recita *“La demolizione del manufatto abusivo, anche se disposta dal giudice penale ai sensi dell'art. 31, comma 9, T.U. Edilizia, qualora non sia stata altrimenti eseguita, ha natura di sanzione amministrativa, che assolve ad un'autonoma funzione ripristinatoria del bene giuridico lesa, configura un obbligo di fare, imposto per ragioni di tutela del territorio, non ha finalità punitive ed ha carattere reale, producendo effetti sul soggetto che è in rapporto con il bene, indipendentemente dall'essere stato o meno quest'ultimo l'autore dell'abuso. Per tali sue caratteristiche la demolizione non può ritenersi una «pena» nel senso individuato dalla giurisprudenza della Corte EDU e non è soggetta alla prescrizione stabilita dall'art. 173 cod. pen.”*

Quindi, associata la natura amministrativa della demolizione, quale sanzione accessoria oggettivamente amministrativa, questa si esplicita in un potere autonomo e non alternativo a quello dell'autorità amministrativa, con il quale può essere coordinato nella fase di esecuzione.

È in tale quadro che, coerentemente, è stata negata l'estinzione della sanzione per il decorso del tempo, ai sensi dell'art.173 del codice penale, in quanto tale norma si riferisce alle sole pene principali, e comunque non alle sanzioni amministrative.

E stata altresì negata l'estinzione per la prescrizione quinquennale delle sanzioni amministrative, stabilita dall'art.28 della L.24 novembre 1981, n.689, in quanto riguardante le sanzioni pecuniarie con finalità punitive ("*il diritto a riscuotere le somme ... si prescrive*"), mentre l'ordine di demolizione integra una sanzione '*ripristinatoria*', che configura un obbligo di fare, imposto per ragioni di tutela del territorio (Cassazione, Sezione III, sentenza n.16537 del 18/02/2003, Filippi, Rv. 227176).

L'art. 31 T.U. Edilizia., in caso di inottemperanza prevede l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, e, comunque, l'acquisizione dell'opera abusiva al patrimonio del Comune, finalizzata alla demolizione in danno, a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con specifica deliberazione consiliare non venga dichiarata l'esistenza di prevalenti interessi pubblici, e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici ed ambientali.

Il comma 9 del medesimo art.31 prevede che la demolizione venga ordinata dal giudice con la sentenza di condanna, "*se ancora non sia stata altrimenti eseguita*".

Una lettura sistematica, della disposizione, dunque, impone di ribadire la natura amministrativa, e la dimensione accessoria e ancillare al procedimento penale, della demolizione, pur quando ordinata dal giudice penale; tant'è che, pur integrando un potere autonomo e non alternativo a quello dell'autorità amministrativa -nel senso che la demolizione deve essere ordinata dal giudice penale anche qualora sia stata già disposta dall'autorità amministrativa- l'ordine 'giudiziale' di demolizione coincide, nell'oggetto (l'opera abusiva) e nel contenuto (l'eliminazione dell'abuso), con l'ordine (o l'ingiunzione) 'amministrativo', ed è eseguibile soltanto "*se ancora non sia stata altrimenti eseguita*".

Si tratta, dunque, della medesima sanzione amministrativa, adottabile parallelamente al procedimento amministrativo, la

cui emissione è demandata (anche) al giudice penale all'esito dell'affermazione di responsabilità penale, al fine di garantire un'esigenza di celerità ed effettività del procedimento di esecuzione della demolizione.

LE FONTI GIURIDICHE

La principale fonte giuridica dell'ordinanza di demolizione è il DPR 380/2001 (cd. Testo Unico in materia edilizia, di seguito T.U.) che regola al Titolo IV della Parte I (artt.27-51) la vigilanza sull'attività urbanistica, le responsabilità e le sanzioni applicabili.

È in effetti evidente che, al fine di assicurare il rispetto delle disposizioni previste dal T.U, volte a garantire uno sviluppo regolare ed equilibrato dell'assetto urbano, sia necessario prevedere un solido apparato normativo di chiusura che assicuri la vigilanza e la repressione degli abusi edilizi.

L'art. 27 è rubricato "Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia" e testualmente recita:

"1. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi.

2. Il dirigente o il responsabile, quando accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate, da leggi statali, regionali o da altre norme urbanistiche vigenti o adottate, a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di

edilizia residenziale pubblica di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché in tutti i casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi. Qualora si tratti di aree assoggettate alla tutela di cui al R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, o appartenenti ai beni disciplinati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, nonché delle aree di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora d.lgs. n. 42 del 2004 - N.d.R.) il dirigente provvede alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa comunicazione alle amministrazioni competenti le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa (RISERVA). 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 decreto legislativo 29 ottobre 1999, n.490 (ora articoli 13 e 14 del d.lgs. n. 42 del 2004 - N.d.R.) 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 decreto legislativo 29 ottobre 1999, n.490 (ora Parte terza del d.lgs. n. 42 del 2004 - N.d.R.), 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.

(comma così modificato dall'art. 32, commi 44, 45 e 46, legge n. 326 del 2003)

3. Ferma rimanendo l'ipotesi prevista dal precedente comma 2, qualora sia constatata, dai competenti uffici comunali d'ufficio o su denuncia dei cittadini, l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al comma 1, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui ai successivi articoli, da

adottare e notificare entro quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori. Entro i successivi quindici giorni dalla notifica il dirigente o il responsabile dell'ufficio, su ordinanza del sindaco, può procedere al sequestro del cantiere.

(comma così modificato dall'art. 2, comma 348, legge n. 244 del 2007)

4. *Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, 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 presunta 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 trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti”.*

Al Capo II- “Sanzioni”, si colloca l’art. 31, rubricato “Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali”:

“1. *Sono interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planivolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.*

2. *Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 32, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto, ai sensi del comma 3.*

3. *Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime,*

nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.

4. L'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, nel termine di cui al comma 3, previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente.

4-bis. L'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 euro e 20.000 euro, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti. La sanzione, in caso di abusi realizzati sulle aree e sugli edifici di cui al comma 2 dell'articolo 27, ivi comprese le aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato, è sempre irrogata nella misura massima. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento sanzionatorio, fatte salve le responsabilità penali, costituisce elemento di valutazione della performance individuale nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.

(comma introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera q-bis), legge n. 164 del 2014)

4-ter. I proventi delle sanzioni di cui al comma 4-bis spettano al comune e sono destinati esclusivamente alla demolizione e rimessione in pristino delle opere abusive e all'acquisizione e attrezzatura di aree destinate a verde pubblico.

(comma introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera q-bis), legge n. 164 del 2014)

4-quater. Ferme restando le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le regioni a statuto ordinario possono aumentare l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal comma 4-bis e stabilire che siano periodicamente

reiterabili qualora permanga l'inottemperanza all'ordine di demolizione.

(comma introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera q-bis), legge n. 164 del 2014)

5. L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiara l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico.

(comma così modificato dall'art. 54, comma 1, lettera h), legge n. 221 del 2015)

6. Per gli interventi abusivamente eseguiti su terreni sottoposti, in base a leggi statali o regionali, a vincolo di inedificabilità, l'acquisizione gratuita, nel caso di inottemperanza all'ingiunzione di demolizione, si verifica di diritto a favore delle amministrazioni cui compete la vigilanza sull'osservanza del vincolo. Tali amministrazioni provvedono alla demolizione delle opere abusive ed al ripristino dello stato dei luoghi a spese dei responsabili dell'abuso. Nella ipotesi di concorso dei vincoli, l'acquisizione si verifica a favore del patrimonio del comune. (per la repressione nelle zone protette si veda l'art. 2 legge n. 426 del 1998)

7. Il segretario comunale redige e pubblica mensilmente, mediante affissione nell'albo comunale, i dati relativi agli immobili e alle opere realizzati abusivamente, oggetto dei rapporti degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e delle relative ordinanze di sospensione e trasmette i dati anzidetti all'autorità giudiziaria competente, al presidente della giunta regionale e, tramite l'ufficio territoriale del governo, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

8. In caso d'inerzia, protrattasi per quindici giorni dalla data di constatazione della inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 27, ovvero protrattasi oltre il termine stabilito dal comma 3 del medesimo articolo 27, il competente organo regionale, nei successivi trenta giorni, adotta i provvedimenti eventualmente necessari dandone

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

9. Per le opere abusive di cui al presente articolo, il giudice, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 44, ordina la demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita.

9-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 22, comma 3. (comma aggiunto dal d.lgs. n. 301 del 2002)".

L'ATTUALE ASSETTO DELLE COMPETENZE

Nel disciplinare l'attività di vigilanza edilizia, l'art.27 risente dell'attribuzione di compiti gestionali in via esclusiva alla dirigenza, conseguente la distinzione tra poteri di indirizzo politico amministrativo e poteri di gestione. Il Testo Unico, pertanto, sostituisce alla figura del Sindaco preposto alla vigilanza, il dirigente ovvero il responsabile del competente ufficio comunale.

Gli articoli 27 e 31 di seguito indicati, individuano chiaramente il riparto di competenze in materia di ordinanza di demolizione.

L'ordinanza di demolizione, come previsto dalle richiamate fonti normative, è adottata dal Dirigente e/o Responsabile del competente Ufficio Comunale.

La norma non fa esplicito riferimento al Dirigente dell'Ufficio Tecnico, ma è indubbio che il soggetto competente alla vigilanza ed all'adozione del provvedimento di demolizione sia il Dirigente dell'UTC poiché è in questo

ufficio che si incardinano quelle professionalità tecniche specifiche e peculiari che consentono agevolmente l'espletamento della funzione di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi.

Benché nel linguaggio comune le parole “vigilanza” e “controllo” siano spesso utilizzate indifferentemente (poiché di fatto sono sinonimi), l'attività di vigilanza postula una competenza tecnica specifica, c.d. “ausiliaria”, utilizzata durante l'attività di controllo dagli organi a ciò preposti nella duplice veste di Polizia Amministrativa, volta alla prevenzione e repressione degli illeciti amministrativi, e Polizia Giudiziaria, volta alla prevenzione e repressione dei reati edilizi.

Questa interpretazione “a fortiori” la si evince dalla disamina del co.4 dell'art.27:

“Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, 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 presunta 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 trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti”.

La norma stabilisce sì un raccordo tra gli organi di PG e gli organi amministrativi, ma con una chiara indicazione sia dell'ambito in cui si muove l'organo accertatore, sia dell'assoluta autonomia ed indipendenza dello stesso organo nel riferire alle Autorità competenti, a loro volta autonome nelle determinazioni, con chiara esclusione di qualsivoglia dipendenza funzionale o politica di tali organi accertatori dall'Amministrazione comunale.

Quindi è il dirigente del competente Ufficio Tecnico che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 107, co.3 del D.lgs.267/2000 lettera g), adotta *“tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale”*.

Spettano al dirigente anche l'esercizio del potere di “autotutela” cioè di revoca o di annullamento di assensi eventualmente rilasciati in violazione di legge.

Va sottolineato che le norme del TU sull'attività di vigilanza appaiono particolarmente perentorie (*provvede, deve*) e tali da non essere suscettibili di diverse interpretazioni, sicché dalla violazione delle stesse (omessa repressione degli abusi, reiterata inerzia, mancata adozione nei termini previsti dall'ordinanza di sospensione dei lavori o dell'ordinanza di demolizione) saranno ipotizzabili, a seconda delle fattispecie, i reati di abuso d'ufficio o omissione/ritardo di atti d'ufficio.

Quindi, l'adozione dell'ordinanza di demolizione è un atto dovuto, anche se l'opera è ultimata, e l'adozione deve essere adottata entro il termine, quindi perentorio, di 45 gg. dalla data di accertamento dell'abuso ovvero di notifica dell'ordine di sospensione dei lavori.

Si evidenzia che *l'inutile decorso del termine, non determina alcuna preclusione quanto all'adozione dei provvedimenti definitivi*, poiché il suo mancato rispetto da parte dell'autorità comunale non priva quest'ultima del potere sanzionatorio che la legge le impone di esercitare in materia di repressione degli abusi edilizi.

I poteri sanzionatori in materia edilizia possono essere adottati anche a distanza di anni dalla realizzazione

dell'abuso e non necessitano di particolare motivazione in ordine all'attualità dell'interesse pubblico in quanto gli abusi edilizi sono illeciti a carattere permanente ovvero i poteri repressivi del Comune in materia urbanistica non si estinguono per decadenza o prescrizione, con la conseguenza che i relativi provvedimenti possono essere emanati in qualsiasi tempo, in quanto il potere sanzionatorio del Comune non incontra nella materia in questione limiti temporali.

Anche la *mancata adozione dell'ordine di sospensione*, pertanto, non può comportare alcuna conseguenza sulla validità dei provvedimenti repressivi definitivi.

Quando adottata, la sospensione ha «durata» fino all'emanazione dei provvedimenti repressivi definitivi, che dovranno essere adottati e notificati entro 45 giorni dalla notifica dell'ordine di sospensione. Benché perentorio, non è espressamente sancita la decadenza dell'efficacia allo scadere del *termine* anzidetto.

L'art.27, che apre il Titolo IV – Capo Primo rubricato “*Vigilanza sull'attività urbanistico edilizio*”, può essere agevolmente considerata la “*Grundnorm*”, la norma di principio che conferisce unità all'impianto sanzionatorio di cui al Capo II, facendo da sostrato necessario allo stesso. L'applicazione delle sanzioni previste dagli art.30 e seguenti, va realizzata in combinato disposto con le previsioni dell'art.27.

Sicché, ad esempio, appare illogica e viziata dalla patologia tipica dello “sviamento di potere”, ed è artatamente dilatoria, l'adozione di un'ordinanza ex art.27 co.2 laddove l'Amministrazione che procede d'ufficio non sia in condizione economica e materiale di intervenire immediatamente.

CHI ACCERTA L'OTTEMPERANZA

L'accertamento dell'ottemperanza dell'ordinanza di demolizione è competenza tipica della Polizia Locale.

Queste le fattispecie possibili:

- Il manufatto abusivo, nonostante sia spirato il termine di 90 gg. dalla data di notifica dell'ordinanza-ingiunzione a demolire, è ancora esistente. Dalla disamina del contenuto del provvedimento ordinatorio, dell'ultimo verbale di sequestro (o di dissequestro) e dalla disamina del rapporto trasmesso all'Autorità Amministrativa competente all'irrogazione della sanzione, non si rilevano variazioni.
- Il manufatto abusivo, nonostante sia spirato il termine di 90 gg. dalla data di notifica dell'ordinanza-ingiunzione a demolire, è ancora esistente ma ha subito variazioni. Il protocollo operativo è ovviamente quello che riconduce alle nostre funzioni di polizia giudiziaria.
- Il manufatto abusivo non esiste più, è stato demolito . Verbale di constatazione di ottemperanza.
- Il manufatto abusivo originariamente costituente oggetto dell'ordinanza di demolizione non esiste più, ma esiste un nuovo e diverso manufatto. Anche in questo caso la prassi operativa ci è ben nota ed è stata ampiamente sviscerata dai miei illustri colleghi relatori.

Le insidie potrebbero celarsi su due aspetti in particolare:

1. L'attività di verbalizzazione dell'accertamento di inottemperanza.
2. La notifica del verbale di constatazione di inottemperanza.

Sul primo aspetto, l'operatore non deve mai perdere di vista il proprio *status* di Pubblico Ufficiale nell'accezione più ampia della funzione che ricomprende quella penale e quella civile .

Il verbale di constatazione dell'inottemperanza dell'ordine di demolizione, deve contenere tutti gli elementi essenziali tipici dell'atto di accertamento:

- 1.forma scritta;
- 2.soggetto attivo della Pubblica Amministrazione da cui l'atto promana;
- 3.luogo, data ora, dell'accertamento;
- 4.descrizione dell'accertamento e constatazione dell'inottemperanza;
- 5.richiamo agli effetti dell'atto di constatazione di inottemperanza "la notifica del verbale di constatazione di inottemperanza costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari";
- 6.firma autografa dei P.U. accertatori.

La corretta verbalizzazione è essenziale per l'inoppugnabile dispiegarsi degli effetti connessi alla notifica dell'accertamento di inottemperanza.

In ogni caso, anche secondo conforme e consolidato orientamento giurisprudenziale, il verbale di accertamento di inottemperanza redatto dalla P.M. non è suscettibile di autonoma impugnazione poiché, limitandosi a rappresentare l'attuale stato dei luoghi rispetto all'ingiunzione a demolire, costituisce atto endoprocedimentale avente contenuto di accertamento ed esplicitante una funzione meramente preparatoria e strumentale, occorrendo che la competente autorità amministrativa ne faccia proprio l'esito attraverso un formale atto produttivo degli effetti previsti dall'art.31 co.4.

La criticità operativa più rilevante è quella connessa alla fase di notifica del verbale di inottemperanza che deve ovviamente coincidere con il destinatario dell'originario ordine di demolizione.

Per quanto concerne la notifica dell'ordinanza di demolizione essa deve essere notificata all'autore materiale dell'abuso oltre che al proprietario dell'area.

Abbona una nutrita giurisprudenza sui difetti di notifica.

1. Notifica al solo autore del reato: secondo la giurisprudenza, la mancata notifica del provvedimento di demolizione al proprietario del fondo, non influisce sulla legittimità del provvedimento medesimo: la notificazione dell'atto, infatti, attiene non già alla fase di perfezionamento dello stesso ma alla fase di integrazione dell'efficacia; sicché, l'unica conseguenza derivante dalla mancata notifica dell'ordinanza di demolizione al proprietario sarà l'impossibilità di pretendere l'esecuzione da parte di quest'ultimo e di procedere in suo danno all'acquisizione gratuita in caso di mancata spontanea ottemperanza, da parte dell'autore dell'abuso, all'ordine impartito (si veda Tar Lazio Roma, sezione I, 5 novembre 2013, n. 9386; id., sezione I-quater, 7 marzo 2011, n. 2031; id., sezione II-ter, 3 luglio 2007, n. 5968).

L'autore dell'abuso, quindi, è comunque tenuto ad eseguire la demolizione, anche nel caso in cui l'ordine sia stato diretto solo a lui; fermo restando che, in caso di inerzia, l'Amministrazione non potrà acquisire l'area al proprio patrimonio in danno del proprietario ignaro del provvedimento. Ad analoghe conclusioni, ad avviso del Tar Lombardia (sentenza 30 aprile 2015, n. 1070, II Sezione), si può giungere nel caso in cui l'Amministrazione non solo non notifici l'atto al proprietario, ma addirittura neppure adotti l'atto nei confronti di quest'ultimo, rivolgendosi esclusivamente contro l'autore dell'abuso (si veda Tar Campania Napoli, sezione VII, 5 dicembre 2014, n.6375).

Sicché, laddove il ricorrente non contesti di essere l'autore delle opere oggetto dell'atto impugnato, ma lamenta che l'ordine di demolizione è stato rivolto solo nei suoi confronti e non anche nei confronti del proprietario dell'area, la circostanza deve considerarsi del tutto ininfluyente ai fini della valutazione della legittimità del provvedimento.

2.Mancata notificazione al comproprietario: questa fattispecie non inficia di per sé la legittimità della disposta misura repressiva-ripristinatoria essendo sufficiente la notifica dell'ordinanza di demolizione, così come degli atti consequenziali, ad uno solo dei comproprietari.

3.Notifica tardiva: Il tempo intercorso tra l'adozione del provvedimento sanzionatorio dell'abuso edilizio e la sua notifica, in assenza di prescrizione di perentorietà, non identifica uno specifico profilo di illegittimità dell'atto, né impone la necessità di un supplemento istruttorio, impossibile per definizione dopo l'adozione del provvedimento.

4.Notifica effettuata solo al proprietario dell'area su cui sorge l'abuso: È illegittima l'ingiunzione di demolizione che non venga notificata al responsabile dell'abuso (committente esecutore materiale) né al proprietario dell'opera abusiva, ma solo al proprietario dell'area sulla quale è stata realizzata la stessa opera, soprattutto se questi non ha la materiale disponibilità e non può procedere alla demolizione o rimozione dell'opera abusiva.

5.Mancata notifica agli aventi causa per atto *mortis causa* di un rinnovato ordine di demolizione.

Se la misura demolitoria è opponibile anche a terzi soggetti estranei al comportamento illecito (eredi aventi causa dall'autore dell'abuso) perché per giurisprudenza consolidata non ci è dato di dubitare del carattere *reale e riparatorio* dell'ordinanza di demolizione, si controverte dell'opponibilità a terzi soggetti estranei al comportamento illeciti, dell'esecuzione della successiva misura dell'acquisizione al patrimonio comunale.

Ne consegue che, in deroga all'automatismo dell'acquisizione una volta decorso il termine, cfr. da ultimo Consiglio di Stato sent.2368/2014, non può farsi derivare una così seria conseguenza se costoro stessi non sono fatti

espressi destinatari di un rinnovato ordine di demolizione e, in seguito, seppure informati non vi hanno adempiuto.

Ne consegue, dunque, che, in sede di rinnovazione del procedimento, l'ordine di demolizione dovrà essere comunicato nei confronti dei successori *mortis causa* i quali tuttavia, essendo estranei alla realizzazione potranno opporvisi.

In questo caso, la funzione ripristinatoria dell'interesse pubblico violato dall'abuso, sia pur ristretta alla sola possibilità della demolizione, rimane affidata al potere-dovere degli organi comunali di darvi esecuzione d'ufficio.

6. Mancata notifica agli aventi causa per atto *inter vivos* di un rinnovato ordine di demolizione.

In questo caso è opponibile tanto la demolizione quanto l'acquisizione. Cfr. Consiglio di Stato sent.3565/2014.

Con riguardo alla demolizione la mancata notifica di un rinnovato ordine di demolizione, produrrà l'effetto che la funzione ripristinatoria dell'interesse pubblico violato dall'abuso rimane affidata al potere-dovere degli organi comunali di darvi esecuzione d'ufficio.

Analogamente, l'acquisizione gratuita non può essere dichiarata verso il proprietario estraneo al compimento dell'opera abusiva (facendo eccezione al caso in cui il proprietario, venuto a conoscenza dell'abuso non si sia adoperato con tutti gli strumenti messi a disposizione dell'ordinamento giuridico per impedirlo).

La casistica è assai numerosa, sicché per l'operatore, la criticità in fase di notifica del verbale di inottemperanza di manifesta in tutti quei casi in cui ci siano stati difetti di notifica ovvero la *res* sia passata (con *atto inter vivos* o *mortis causa*) nelle mani di altri soggetti.

Il dubbio classico è l'individuazione del soggetto a chi deve essere notificato il verbale di constatazione di inottemperanza del provvedimento di demolizione.

A dipanare questo dubbio è intervenuto il Consiglio di Stato con una serie di sentenze, da ultimo la sentenza 2368/2014 che, hanno consolidato un orientamento giurisprudenziale: *“poiché la notificazione del verbale di accertamento dell'inottemperanza all'ordinanza di demolizione non ha alcun contenuto dispositivo, limitandosi a constatare in via ricognitiva e vincolata l'inadempimento dell'ordine di demolizione, non è quindi necessario che lo stesso venga notificato al responsabile dell'abuso prima di adottare il provvedimento con cui disponga l'acquisizione gratuita, rilevando l'adempimento della notificazione all'interessato dell'accertamento formale dell'inottemperanza, pienamente idoneo a consentire all'ente l'immissione in possesso e la trascrizione nei registri immobiliari del titolo dell'acquisizione”*.

In sostanza, secondo tale impostazione, l'accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione di demolizione costituisce solo il titolo per l'immissione in possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, ma non è costitutivo del trasferimento del diritto di proprietà, essendo questo già avvenuto ope legis.

Pertanto, decorso infruttuosamente il termine di novanta giorni previsto dalla legge, l'acquisizione gratuita del bene abusivo al patrimonio del Comune avviene di diritto e, quindi, automaticamente, prescindendo dalla data di notifica del successivo atto di accertamento dell'inottemperanza, il quale si pone alla stregua di un mero atto ricognitivo, con efficacia dichiarativa e a contenuto vincolato.

Con questa pronuncia, dunque, il Consiglio di Stato, in linea con l'orientamento ormai costante della giurisprudenza amministrativa e penale, dimostra di prendere le distanze da

quell'orientamento giurisprudenziale, pressoché superato, secondo il quale il semplice decorso del termine di novanta giorni dalla notifica dell'ingiunzione di demolizione non è sufficiente a comportare l'acquisizione dell'opera abusiva al patrimonio comunale, posto che l'effetto ablatorio si verificherebbe soltanto al termine del procedimento amministrativo.

Questo si perfeziona con la notifica all'interessato dell'accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione di demolizione e la trascrizione nei registri immobiliari del titolo dell'acquisizione (per tutte, v. Cassazione Pen, Sez. III, 22.9.2004, n. 42192).

Quindi, “ove l'ordine di demolizione non eseguito sia divenuto inoppugnabile, (...) l'autore dell'abuso non può far valere in sede d'impugnativa, relativamente all'atto dichiarativo dell'avvenuta acquisizione gratuita, eccezioni in merito alla natura dell'intervento ed al tipo di sanzione applicata ma, unicamente, vizi formali e procedurali inerenti alla fase d'impossessamento del bene da parte del comune”.

In sostanza, laddove l'ordine di demolizione, che costituisce il presupposto dell'acquisizione gratuita al patrimonio comunale, si sia consolidato (vuoi perché non impugnato, vuoi perché, come nel caso deciso dalla decisione in commento, proposta l'impugnazione, questa sia stata respinta), l'atto che è insieme dichiarativo e provvedimento, con cui si dispone l'avvenuta acquisizione gratuita, potrà essere messo in discussione soltanto per vizi suoi propri. (cfr. T.A.R. Campania Napoli Sez. II, 9.5.2014, n. 2603).

GLI ORGANI DEPUTATI ALL'ESECUZIONE

I procedimenti repressivi restano individuati dalle disposizioni del D.P.R. 6.06.2001 n. 380 e s.m.i., ed in particolare da quanto disposto agli artt. 27, 31, 33, 34 e 41. In relazione ai predetti articoli, si riportano le procedure individuate dalle norme suddette per la repressione delle opere edilizie eseguite in assenza dei prescritti titoli edilizi abilitativi. Per economia espositiva, in considerazione del tempo a nostra disposizione, di analizzeranno esclusivamente le fattispecie di cui all'art.27 e dall'art.31

L'art.27 del DPR 380/2001 rinvia ad una pluralità di fonti e norme, e precisamente :

- 1.R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267;
- 2.Legge 16 giugno 1927, n. 1766,
- 3.Decreto Legislativo n. 42 del 2004.

In ordine alle richiamate fonti, è sempre il dirigente del competente ufficio Comunale a provvedere alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi.

Nel caso di aree assoggettate a tutela paesaggistica, è il dirigente del competente ufficio comunale a provvedere alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa comunicazione alle amministrazioni deputate alla tutela del vincolo le quali possono eventualmente (quindi sono *facultate*) intervenire anche di propria iniziativa.

Ed ancora, la competenza del dirigente è ulteriormente ribadita dall'art.41 del DPR 380/2001 secondo cui *"In tutti i casi in cui la demolizione deve avvenire a cura del Comune, essa è disposta dal Dirigente"*

In realtà, dalla disamina del suindicato quadro normativo, e particolarmente dalla lettura delle disposizioni dell'art.167 e

s.m.i. del D.lgs.42/2004, si evince in maniera abbastanza chiara, che la competenza in materia di tutela paesaggistica rientra nella competenza esclusiva dello Stato: il procedimento, le figure, e le autorità, individuate dal citato articolo ai fini dell'esecuzione della remissione in pristino delle opere eseguite in territori vincolati in assenza della prescritta autorizzazione (il prefetto, il direttore regionale competente, il servizio tecnico-operativo del ministero, l'apposita convenzione che può essere stipulata d'intesa con il Ministero della difesa), sono orientate, in maniera chiara ed esplicita, nel senso che tali funzioni non restano attribuite in capo ai comuni, ma sono di competenza diretta dello Stato.

Al riguardo si è espressa anche la Consulta.

L'ambiente è stato definito dalla Corte Costituzionale come *“un bene giuridico unitario con autonoma rilevanza e distinto dagli elementi naturali che lo compongono (Sentenza n. 210/1987), per cui la materia deve uscire dal comparto urbanistico e rimanere di competenza statale”*.

Ed ancora, che *“la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali”* (Corte Costituzionale sentenza n.12/2009).

D'altra parte, l'art.117 della Costituzione determina un quadro di competenze in cui la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” rientra tra le materie esclusive statali, mentre la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” rientra tra le materie regionali,.

Viene spontaneo domandarsi, quindi, come queste disposizioni si coniughino con le competenze del dirigente di cui all'art.27 del DPR 380/2001, come si coniughino con le dilatate competenze prefettizie dopo la novella dello stesso art.27 operata dalla legge 326/2003 (condono ter), ed ancora, come si coniughino con il mutato assetto Costituzionale dopo la riforma del Titolo V.

Per una corretta esegesi dell'istituto bisogna prendere le mosse proprio dall'espressione utilizzata dal legislatore "*provvede alla demolizione*".

Questa espressione, cogente e perentoria, lascia intendere che il comportamento materiale finalizzato alla demolizione, può concretizzarsi in un "pronto intervento" in materia urbanistico-edilizia, teso a reprimere nell'immediato opere iniziate senza titolo, quando ne sia accertata l'esecuzione su area assoggettata a vincolo di in edificabilità o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica, indipendentemente dall'intervento di altre autorità preposte alla tutela dei vincoli.

Il dettato normativo dell'art.27 così come modificato dalla L.326/2003 (condono ter) va interpretato ed applicato nella prospettiva dall'art.3 co.1 lettera c) della L.59/1997 (Bassanini), cioè di "*collaborazione ed azione coordinata tra gli Enti Locali, Regioni ed i diversi livelli di governo ed amministrazione*" ed alla luce del novellato art.118 della Costituzione che introduce nel nostro ordinamento giuridico il principio della sussidiarietà, in virtù del quale le funzioni amministrative vanno conferite al livello più basso della piramide del sistema politico-amministrativo, quello comunale, sempre che, si ribadisce, non vi siano ragioni valide per richiamare l'esercizio delle funzioni ad un livello più elevato.

Solo dove non sia stato possibile intervenire prontamente, o non sia stato possibile per il Comune reperire in tempi beni

ditte e maestranze e mezzi idonei all'esecuzione dell'attività demolitoria oppure perché in presenza di costruzioni abusive completamente ultimate ed abitate da più persone o da interi nuclei familiari, ovvero si siano frapposti alla esecuzione della demolizione delicati problemi di ordine pubblico non superabili mediante il ricorso ai rimedi ordinari, va senz'altro adottato un formale provvedimento di demolizione la cui esecuzione compete, alla luce del "*ius superveniens*" ("*in claris non fit interpretatio*") esclusivamente al Prefetto.

Al prefetto, quindi, sono attribuite le funzioni di organo istituzionalmente deputato a disporre la demolizione delle opere abusive, per le quali il responsabile dell'abuso non ha provveduto alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi (a tal fine il dirigente o responsabile del servizio del Comune deve trasmettere al Prefetto un elenco di opere non sanabili, entro il mese di dicembre di ogni anno) e per le quali l'Ente per le ragioni già evidenziate non è stato in grado di provvedere

LA PROCEDURA OPERATIVA

A fronte dell'esecuzione di opere di cui al presente punto sarebbe auspicabile stilare un protocollo operativo di siffatta tipologia:

1. comunicazione di avvio del procedimento alle parti (al proprietario del fondo su cui sorge il manufatto, ovvero proprietario del manufatto oggetto di intervento abusivo, nonché al soggetto eventualmente diverso dal proprietario che debba ritenersi esecutore delle opere abusive), ai sensi della Legge 7 agosto 1990 n.241.
2. Ordinanza di sospensione dei lavori.

3. Entro il termine di quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori, emettere ingiunzione a demolire assegnando il termine di giorni 90 per l'esecuzione, ed indicando in detto provvedimento l'area che verrà acquisita di diritto nel caso di inottemperanza (non superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita).

4. Comunicazione alle amministrazioni competenti al vincolo nei casi di cui al comma 6 dell'art. 31, con trasmissione del provvedimento emesso.

5. Al decorrere del termine assegnato accertare, a mezzo di personale della Polizia Locale, l'avvenuta demolizione delle opere ed il ripristino dello stato dei luoghi, ovvero l'inottemperanza, con notifica alla parte del relativo verbale.

6. Avvio del procedimento per l'acquisizione del manufatto e dell'area al patrimonio comunale, con Determina di acquisizione a cura del responsabile del competente ufficio tecnico comunale contenente l'indicazione dell'area acquisita di diritto al patrimonio comunale. Detto provvedimento dovrà essere preceduto dal frazionamento catastale dell'area da acquisire rispetto all'eventuale maggiore consistenza della proprietà :

- Determina impegno di spesa.
- Determina incarico esterno per frazionamento.
- Determina liquidazioni.

7. Trascrizione, gratuita, nei Registri Immobiliari del Provvedimento di acquisizione, a cura del competente Ufficio Comunale Patrimonio, con eventuali annotazioni nelle consistenze patrimoniali.

8. Immissione in possesso a favore del Comune del bene acquisito, anche se occupato.

Va osservato che ai sensi dell'art. 31, co.3, 4, e 5,

l'esecuzione della demolizione presuppone l'emissione del provvedimento di acquisizione gratuita e, ovviamente lo sgombero dell'immobile e l'immissione nel possesso da Parte dell'Amministrazione.

La questione assume rilievo paratrico solo nei casi di immobili ultimati ed abitati. Nel caso di esecuzione forzata dello sgombero del fabbricato, finalizzato alla demolizione, solo dopo l'iter di cui si è detto, il Sindaco, Autorità Locale di Pubblica Sicurezza, chiederà l'intervento della Forza Pubblica cui si affiancheranno in funzione ausiliaria di PS gli operatori della Polizia Locale.

Sono fatti salvi, ovviamente, i casi di sospensione derivanti da eventuali ed assai probabili impugnazioni.

9. Avvio del procedimento relativo alla verifica dell'esistenza di prevalenti interessi pubblici, nel caso in cui l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali, ovvero alla trasformazione dell'immobile in alloggi di edilizia residenziale sovvenzionata, da effettuarsi mediante deliberazione consiliare sulla base di specifica scheda tecnica illustrativa prodotta dal competente Ufficio Tecnico.

10. Nel caso di esecuzione di demolizione delle opere, avviare il relativo procedimento, dandone comunicazione alla parte:

- Determina di impegno di spesa.
- Determina incarico progetto di demolizione.
- Direzione Lavori, Responsabile Sicurezza.
- Determina approvazione progetto.
- Pratica mutuo Cassa DD.PP.
- Gara d'appalto.
- Contratto d'Appalto.
- Determina Liquidazione.
- Determina approvazione.
- Certificato Regolare Esecuzione.
- Recupero somme in danno.

11. Nel caso di immobile da trasformare in alloggi di edilizia residenziale sovvenzionata, avvio del procedimento connesso all'assegnazione definitiva.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel mutato assetto di competenze delineato dal DPR 380/2001, assetto in linea con il principio della separazione tra poteri di indirizzo politico-amministrativo e poteri di gestione, l'attribuzione di compiti di vigilanza edilizia e compiti sanzionatori ai dirigenti comunali piuttosto che al Sindaco, sembrerebbe dover garantire la certezza del diritto e la certezza della pena.

Sappiamo che, dopo c.a. 15 anni di vigenza del TUE, nulla di tutto questo è stato garantito.

Il legislatore (organo politico elettivo), ha sollevato la politica dall'incombenza di dover applicare le sanzioni obbligatorie della rilevanza di quelle previste alla normativa urbanistica, sottratte, per la intrinseca coerenza, alla discrezionalità politica.

Ciò per mantenere inalterato il consenso liberando i Sindaci dalle pressioni elettorali.

Ma la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la tutela delle risorse naturali, la tutela dell'ordinato assetto e governo del territorio restano, per il nostro legislatore, solo solenni dichiarazioni di principio prive di effettività.

Ciò appare in tutta la sua evidenza nell'incapacità di adottare norme che rendano effettivamente autonoma ed indipendente dall'ingerenza politica la dirigenza.

Fino a quando i funzionari e dirigenti continueranno ad essere tra l'incudine ed il martello, in una morsa d'acciaio tra le responsabilità erariali, amministrative, penali e civili e la "dipendenza funzionale" dalla politica che, con lo "spoils system" o con la leva economica dell'indennità di dirigenza o di posizione, paralizza ogni azione, la tutela dell'ambiente e l'ordinato assetto del territorio saranno solo un proclama elettorale e vorrà dire che viviamo ancora nel medioevo.

