

Demolizione delle opere abusive nei Parchi Nazionali e ripartizione delle competenze

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Sono arrivate presso la redazione di Diritto all'ambiente diverse richieste di chiarimenti in relazione al riparto di competenze tra Comuni ed Enti Parco in merito all'esecuzione delle demolizioni dei manufatti abusivi all'interno dell'area protetta.

Per rispondere a tali richieste, è necessario innanzitutto un breve quadro normativo di riferimento, rinvenibile nelle norme citate in oggetto.

In particolare, la prima disposizione che viene in essere è quella di cui all'art.29, commi 1 e 2, della legge quadro 6 dicembre 1991 n.394, secondo cui *"il legale rappresentante dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta, qualora venga esercitata un'attività in difformità dal piano, dal regolamento o dal nulla osta, dispone l'immediata sospensione dell'attività medesima ed ordina in ogni caso la riduzione in pristino o la ricostituzione di specie vegetali o animali a spese del trasgressore con la responsabilità solidale del committente, del titolare dell'impresa e del direttore dei lavori in caso di costruzione e trasformazione di opere. In caso di inottemperanza all'ordine di riduzione in pristino o di ricostituzione delle specie vegetali o animali entro un congruo termine, il legale rappresentante dell'organismo di gestione provvede all'esecuzione in danno degli obbligati secondo la procedura di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 27 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, in quanto compatibili..."*

Tale disposizione va letta in combinato disposto con quanto stabilito dall'art. 2 comma 1 della legge 9 dicembre 1998 n.426, che prevede che *"nelle aree naturali protette nazionali l'acquisizione gratuita delle opere abusive di cui all'articolo 7, sesto comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni ed integrazioni, si verifica di diritto a favore degli organismi di gestione. Nelle aree protette nazionali, i sindaci sono tenuti a notificare al Ministero dell'ambiente e agli Enti parco, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli accertamenti e le ingiunzioni alla demolizione di cui all'articolo 7, secondo comma, della citata legge n. 47 del 1985. Il Ministro dell'ambiente può procedere agli interventi di demolizione avvalendosi delle strutture tecniche e operative del Ministero della difesa, sulla base di apposita convenzione stipulata d'intesa con il Ministro della difesa..."*.

Osservato come, nelle more, il testé citato art.7 risulta essere stato trasfuso nell'art.31 del DPR 6 giugno 2001 n. 380, dalla lettura combinata delle precitati disposizioni emerge come, se è indubbio che all'Ente Parco, per tramite dei servizi all'uopo preposti, in materia di abusi edilizi, facciano capo compiti di vigilanza sia preventiva che, del caso, repressiva,

© Copyright riservato www.dirittoambiente.net - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

potendo l'Ente, secondo le procedure delineate dai commi 2, 3 e 4 dell'art.27 del TU sull'edilizia, ordinare l'immediata sospensione dei lavori e la riduzione dei luoghi nel loro pristino stato, come ha ben ribadito il Legislatore del 1998, anche nelle aree vincolate, le Amministrazioni comunali, nella persona di Dirigenti dei competenti uffici comunali, conservano a tutti gli effetti un potere/dovere autonomo di esercitare la vigilanza, sia in funzione preventiva che, come nella fattispecie, repressiva.

Potere di vigilanza che risulta essere evidentemente indipendente sia da quello facente capo all'Ente Parco che agli Organi di Polizia Giudiziaria.

Tanto premesso, ed ad ogni utile effetto, corre l'obbligo di ricordare come l'ordine di demolizione costituisca, per il Comune, un'attività vincolata, e pertanto, in buona sostanza, dovuta. L'adozione di tale atto, avente natura monitoria, proprio perché ha natura vincolata non necessita di alcuna peculiare giustificazione che non sia quella della ricognizione dell'illecito.

In particolare, la norma di cui all'art.7 della legge 28 febbraio 1985 n.47 (oggi art.31 commi 3 e 4 TU DPR 380/01) stabilisce chiaramente che se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione del manufatto abusivo e alla rimessione dei luoghi nel loro pristino stato entro novanta giorni dall'ingiunzione, sia il bene che l'area di sedime (nel limite di dieci volte la superficie complessiva utile abusivamente realizzata) vengono acquisiti di diritto al patrimonio comunale. Si tratta, come si vede, di un tipico caso di acquisizione *ex lege*, con la conseguenza che il successivo procedimento amministrativo avrà valore meramente dichiarativo e non costitutivo.

Decorso infruttuosamente il termine di novanta giorni, fatto salvo il caso in cui l'inottemperanza non sia giustificata, l'acquisizione al patrimonio comunale, sia della costruzione che dell'area di sedime, si verifica automaticamente, col risultato che la demolizione che il proprietario abbia realizzato successivamente, non solo risulta irrilevante, ma persino illegittima ed arbitraria, perché eseguita su un immobile non più di sua proprietà (cfr. *ex multis*, Cons. Stato n.333/94).

Si legga, per ulteriori chiarimenti, la seguente, massima della Cassazione penale:

"L'effetto ablatorio si verifica ope legis alla inutile scadenza del termine fissato per ottemperare all'ingiunzione di demolire, mentre la notifica dell'accertamento formale dell'inottemperanza si configura solo come titolo necessario per l'immissione in possesso e per la trascrizione nei registri Immobiliari. Il giudice penale che deve decidere sul dissequestro dell'immobile abusivo resta estraneo al regime di pubblicità dichiarativa della trascrizione immobiliare, che è disciplinato dagli artt. 2643 ss. cod. civ. al solo fine di dirimere eventuali conflitti tra più soggetti aventi causa da un medesimo dante causa. In altri termini, il provvedimento giudiziale sulla restituzione dell'immobile abusivo non ha nulla a che vedere con le esigenze di certezza nella circolazione dei beni nel mercato, che ispirano l'istituto della

trascrizione. Evidente corollario dei principi sopra esposti è che il giudice che dispone il dissequestro di un immobile abusivo, dopo che il responsabile dell'abuso non ha ottemperato nel termine di legge all'ingiunzione comunale di demolire, e quindi dopo che si è verificato l'effetto ablativo a favore dell'ente comunale, deve disporre la restituzione dell'immobile allo stesso ente comunale e non al privato responsabile, che per avventura sia ancora in possesso del bene". (Cass. pen. III 19.1.09 n.1819)

Al contempo, è utile rammentare come, in disparte il requisito della obbligatorietà, la trascrizione nei registri immobiliari, per espressa previsione normativa, nelle aree naturali protette, avvenga gratuitamente e a beneficio dell'Ente Parco, da considerarsi, allo stato, proprietario di tutti gli immobili abusivamente realizzati, ed in relazione ai quali l'ordine di demolizione a suo tempo impartito dal Comune sia diventato inoppugnabile.

Nell'individuare le modalità di raccordo tra le competenze dei Comuni e degli Enti Parco in materia di vigilanza e repressione dell'abusivismo, la questione relativa all'apparente duplicazione delle competenze tra Ente e Comune territorialmente interessato debba essere risolta in base ai diversi parametri in base ai quali la vigilanza e la repressione vengono in concreto effettuate.

Invero, come è dato pacificamente evincersi dal disposto di cui al succitato art.29 della legge quadro, l'Ente Parco è chiamato a verificare la legittimità di un intervento o di un'attività in base a quanto normato dal Piano del Parco, ovvero, nelle more della sua approvazione, dalle norme di salvaguardia.

Diversamente, nel caso dei Comuni, il parametro di legittimità è costituito da quanto contemplato sia dal TU DPR n.380/01 sia da tutto il compendio normativo vigente *in materia edilizia*

Ciò comporta, sia sul piano logico che su quello strettamente normativo, che mentre gli Enti Parco – fatte evidentemente salve le competenze in materia ambientale – in materia urbanistico-edilizia siano chiamati a svolgere un'attività di vigilanza consistente nella verifica della conformità degli interventi alle prescrizioni rispetto agli strumenti di loro competenza (Piano del Parco, Regolamento, Misure di salvaguardia), l'Amministrazione comunale, di contro, come del resto pacificamente suggerisce il combinato disposto degli artt. 27 comma 1 del DPR 380/01, e 107 comma 3 lett.g) del D.lgs. 267/00 siano chiamati a verificare la conformità degli interventi al PRG e agli strumenti di pianificazione urbanistica.

Valentina Stefutti

Pubblicato l'11 maggio 2020

© Copyright riservato www.dirittoambiente.net - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata

E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)