



DIREZIONE REGIONALE PER LE POLITICHE ABITATIVE E LA PIANIFICAZIONE
TERRITORIALE, PAESISTICA E URBANISTICA
AREA LEGISLATIVA E CONFERENZE DI SERVIZI

Comune di Frascati
Servizio Urbanistica ed edilizia
protocollofrascati@legalmail.it

OGGETTO: Parere in merito al rapporto tra art. 31, comma 3, d.P.R. 380/2001 e art. 15, comma 2, l.r. 15/2008 in merito ai limiti dell'acquisizione di diritto al patrimonio comunale in caso di interventi abusivi – Comune di Frascati.

Il Comune di Frascati ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito all'applicazione dell'art. 15, comma 2, della legge regionale 11 agosto 2008, n. 15 in tema di acquisizione gratuita al patrimonio comunale delle opere abusive, della relativa area di sedime e della ulteriore area necessaria alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive.

Riferisce in proposito il Comune che il TAR Lazio, con diverse ordinanze e pronunce, applica integralmente l'art. 31, comma 3, del d.P.R. 380/2001, e pertanto limita l'estensione dell'ulteriore area acquisibile a seguito di abuso edilizio a dieci volte la superficie utile delle opere abusive realizzate, in ciò non valorizzando il dettato dell'art. 15, comma 2, della l.r. 15/2008 che invece non prevede tale limite.

Posto che il Comune nelle proprie ordinanze si attiene a quanto previsto della legge regionale, e quindi laddove occorra dispone l'acquisizione di aree anche superiori per estensione al limite di dieci volte previsto dall'art. 31 del d.P.R. 380/2001, chiede se sia corretto continuare ad applicare sul punto la l.r. 15/2008, atteso che le suddette ordinanze vengono per tale motivo annullate dal TAR.

Nel merito si ritiene quanto segue.

Si premette che i pareri rilasciati da questa Direzione non entrano nel merito della ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni sottoposte. Occorre inoltre sottolineare che, nella redazione dei pareri, le circostanze di fatto riferite dagli enti o amministrazioni richiedenti sono assunte come vere e non verificate, in quanto la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati nei quesiti.

L'art. 31, comma 3, del d.P.R. 380/2001 stabilisce che "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”.

L'art. 15, comma 2, della l.r. 15/2008, che contiene la disciplina organica nella Regione Lazio in materia di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, prevede che “Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di cui al comma 1, l'opera 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”.

Dal tenore di tali norme risulta evidente che la disposizione regionale, a differenza di quella statale, non ha previsto normativamente un limite per l'area oggetto di intervento abusivo, ulteriore a quella di sedime dell'opera abusiva, che può essere acquisita al patrimonio comunale.

Sullo specifico punto la scrivente Direzione si è già espressa con il parere prot. 36106/2011 del 04.12.2012 reso al Comune di Genzano di Roma nel quale è stato detto che “L'art. 15, comma 2, della l.r. 15/2008, a differenza dell'art. 31, comma 3, del d.P.R. 380/2001, non limita l'estensione dell'area acquisibile a dieci volte la superficie utile abusivamente costruita. Infatti, mentre l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 31 del d.P.R. 380/2001 stabilisce che “l'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita”, l'art. 15, comma 2, della l.r. 15/2008 non riporta tale specifica previsione, limitandosi a prevedere sic et simpliciter l'acquisizione gratuita dell'opera, dell'area di sedime e di quella necessaria alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive. È pertanto chiara l'intenzione del legislatore regionale di non predeterminare i limiti di estensione dell'acquisizione gratuita delle opere abusive. Ciò al fine di rafforzare il deterrente che assiste la mancata spontanea esecuzione delle ordinanze di demolizione”.

Tale posizione deve essere senza dubbio confermata, in quanto risulta chiara dal disposto normativo la volontà del legislatore regionale di discostarsi dall'art. 31, comma 3, del d.P.R. 380/2001, nel senso di non predeterminare nel massimo l'estensione dell'area acquisibile ulteriore a quella di sedime, al fine di affidare tale valutazione alla discrezionalità, adeguatamente motivata e circostanziata, da esercitare caso per caso da parte dell'amministrazione comunale.

La scelta del legislatore regionale appare del tutto circoscritta nei margini dell'autonomia legislativa attribuita alle regioni a statuto ordinario rispetto alle competenze e prerogative statali.

Come noto, infatti, la materia “governo del territorio” rientra tra quelle che l'art. 117, comma 3, della Costituzione assoggetta a legislazione concorrente, nelle quali, ai sensi del suddetto comma 3, “spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

Dello stesso tenore risulta l'art. 2, comma 1, del d.P.R. 380/2001, secondo cui “Le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico”.

Si tratta quindi di stabilire se la predeterminazione del limite massimo dell'area acquisibile prevista dall'art. 31, comma 3, del d.P.R. 380/2001 sia configurabile come un principio fondamentale in materia edilizia, e dunque in quanto tale non suscettibile di una diversa previsione in sede di legislazione regionale, o se invece sia configurabile quale disposizione non recante principi inderogabili, e quindi in merito alla quale il legislatore regionale possa disporre diversamente.

Ora, per quanto riguarda la concreta individuazione di quali siano, nel corpo normativo del d.P.R. 380/2001, le disposizioni che rivestono il rango di principi fondamentali della materia edilizia, non sono rinvenibili in tal senso specifiche statuizioni legislative o indicazioni espresse di altro tipo.

Pertanto, tale attività di individuazione dei principi fondamentali è in sostanza rimessa all'apprezzamento, di volta in volta, del legislatore regionale in sede di predisposizione della normativa di propria competenza; ciò del resto prevede il citato art. 2 del d.P.R. 380/2001 secondo il quale i principi fondamentali si desumono dalle disposizioni del Testo unico; dunque, in



sostanza, essi devono essere estrapolati per via interpretativa dal *corpus* normativo del d.P.R. 380/2001.

Nel caso specifico, ossia del rapporto tra la norma di fonte statale di cui all'art. 31, comma 3, del d.P.R. 380/2001 e la norma di fonte regionale recata dall'art. 15, comma 2, della l.r. 15/2008, è evidente che il legislatore regionale, disponendo diversamente ha ritenuto di non qualificare il limite massimo dell'area acquisibile quale principio fondamentale del Testo unico, e pertanto se ne è discostato, non limitando l'estensione dell'ulteriore area acquisibile a seguito di abuso edilizio a dieci volte la superficie utile delle opere abusive realizzate.

È essenziale sottolineare come la correttezza di tale valutazione operata dalla legge regionale non può essere contestata in sede giurisdizionale amministrativa, se non nelle forme del rilievo d'ufficio da parte del giudice amministrativo della questione di legittimità costituzionale della norma con rimessione alla Corte Costituzionale per la sua decisione.

Infatti, la previsione contenuta dall'art. 15, comma 2, della l.r. 15/2008 non è mai stata impugnata per essere sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, e dunque costituisce norma vigente e cogente.

Posto che ovviamente il giudice amministrativo è sfornito del potere di disapplicare una legge regionale vigente, ne consegue che ci si aspetta che ad essa venga data applicazione in sede giurisdizionale nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico.

Fermo restando quanto appena detto, entrando nel merito della questione, non sembra potersi dire che l'art. 15, comma 2, della l.r. 15/2008 abbia disciplinato illegittimamente un ambito rimesso all'attribuzione legislativa dello Stato. Al contrario, tra la norma di fonte statale di cui all'art. 31, comma 3, del d.P.R. 380/2001 e la norma di fonte regionale recata dall'art. 15, comma 2, della l.r. 15/2008 pare pacificamente ravvisarsi il fisiologico dialogo tra norma di principio e norma di dettaglio.

A ben vedere, infatti, l'art. 15, comma 2, della l.r. 15/2008 ha ricalcato praticamente *in toto* la disciplina statale, inserendo solo taluni elementi di novità i quali si pongono senz'altro non in contrasto ma in assoluta continuità e coerenza con la previsione del d.P.R. 380/2001.

Considerato l'impianto dell'art. 31, la disposizione dell'art. 15 della l.r. 15/2008 ha rispettato tutti quelli che possono essere considerati i principi che fondano la previsione di repressione dell'illecito; in particolare sono rispettati la fattispecie di abuso, le modalità sanzionatorie e le conseguenze dell'inottemperanza al provvedimento comunale, tra cui certamente figura l'acquisizione dell'area.

Invece, la previsione di un limite massimo dell'area acquisibile da parte dell'amministrazione a seguito dell'inottemperanza costituisce senz'altro un aspetto di dettaglio della norma, ossia una diversa modalità applicativa dell'acquisizione dell'area legittimamente disciplinata in sede regionale, senza che ciò infici uno dei principi fondamentali contenuti nell'art. 31 del d.P.R. 380/2001.

Di più, la disposizione regionale è del tutto coerente con lo spirito, la ratio, le finalità della disciplina statale di cui all'art. 31 norma, della quale non ha in alcun modo alterato il regime giuridico della fattispecie, ragione ulteriore per la quale non può essere messo in dubbio che abbia rispettato l'ambito di legislazione concorrente riservato alla potestà regionale.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri.

Il funzionario
(dr. Stefano Levante)

Il Dirigente dell'Area
(dr.ssa Marina Ajello)

Il Direttore
(arch. Manuela Manetti)

