

OGGETTO: Opere edilizie abusive. Atto d'indirizzo.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Premesso che :

- il Comune di Caivano è dotato di strumenti urbanistici e di norme di governo del territorio, quali il Piano Regolatore Generale e il Regolamento Edilizio Comunale, mentre risulta essere in corso il procedimento per la formazione del Piano Urbanistico Comunale;
- come la gran parte dei Comuni della Provincia di Napoli e, in special modo, quelli ricadenti nell'area metropolitana del capoluogo, il territorio caivanese è tuttavia stato storicamente, ed è tuttora, caratterizzato da rilevanti fenomeni di abusivismo edilizio, favoriti anche, nella specifica realtà locale, da una notevole estensione del territorio comunale in aree periferiche a destinazione agricola;
- il fenomeno dell'edilizia spontanea, realizzata in assenza di titoli abilitativi e, quindi, collocata al di fuori di ogni possibile strumento di pianificazione territoriale, ha costituito, posta la violazione delle norme penali e amministrative, un ostacolo oggettivo al dispiegarsi di un corretto assetto urbanistico del territorio, impedendo la regolare pianificazione e la piena governance delle dinamiche di sviluppo;
- l'abusivismo edilizio provoca gravi danni al territorio, impedendone l'uso equilibrato e corretto, rendendo vana l'attuazione dei programmi urbanistici pubblici istituzionalmente volti a contemperare l'interesse del privato con quello pubblico più generale e, di conseguenza, a tutelare diritti e interessi della collettività nel suo insieme;
- nelle aree, come quella del territorio del Comune di Caivano, dove si rileva una presenza significativa della criminalità organizzata, il fenomeno dell'abusivismo edilizio rappresenta una delle espressioni più gravi dell'abbassamento della soglia della legalità e, pertanto, deve essere perseguito, sotto l'aspetto amministrativo e penale, con tutti gli strumenti normativi disponibili, ferme restando le misure per il risarcimento del danno;
- le numerose violazioni alle norme edilizie che si sono verificate nel tempo, solo parzialmente sanate in virtù di reiterati interventi legislativi di condono, e

l'applicazione delle relative sanzioni, adottate al termine di un procedimento amministrativo che conduce all'acquisizione al patrimonio comunale delle opere abusivamente realizzate e delle relative aree di sedime, insieme alla successiva mancata demolizione degli immobili abusivi, hanno condotto all'incremento forzoso del patrimonio immobiliare del Comune;

-in relazione a quanto sopra appare necessario e urgente, insieme all'intensificazione dei controlli per prevenire e reprimere nuovi abusi, avviare procedure amministrative finalizzate ad una definizione delle questioni pendenti, determinando la demolizione ovvero l'utilizzazione per fini pubblici degli immobili abusivi, anche in relazione a quanto stabilito dal D.P.R. n. 380/2001, nonché procedere a tutti gli adempimenti obbligatori nella fase transitoria;

- il controllo dell'attività edilizia e la repressione dell'abusivismo edilizio costituiscono obiettivi di interesse pubblico primario e che, in ragione di ciò, il D.P.R. n. 380/2001 affida alle amministrazioni comunali l'esercizio delle funzioni di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio di competenza, prevedendo l'obbligo di provvedere alla demolizione delle opere realizzate in contrasto con la vigente normativa in materia urbanistica ed al ripristino dello stato dei luoghi, salvo che non sia determinata l'utilizzazione per fini pubblici;

- nel più recente periodo, l'azione sinergica posta in campo dal Comune di Caivano, dalla Regione Campania e dalla competente Procura della Repubblica che, nell'ambito delle rispettive competenze, concentricamente hanno aggredito il fenomeno dell'abusivismo, ha dimostrato che è possibile oltre che necessario, sviluppando una forte deterrenza sul fronte della prevenzione, giungere ad una diminuzione notevole dei reati edilizi sul territorio, con una puntuale applicazione delle misure previste dalla legge (sequestri della Polizia Municipale con ordini di sgombero; ordini di demolizione in esito a sentenze penali di condanna; segnalazioni agli enti erogatori per il distacco delle forniture, etc.);

Considerato che:

- la riforma dell'ordinamento degli Enti Locali avviata con la Legge n. 142/1990, proseguita con il D.Lgs. n. 29/2003 ed evolutasi sino al D.Lgs. n. 267/2000 e al D.Lgs. N. 165/2001, ha delineato in modo inequivoco la distinzione dei ruoli e delle competenze tra gli organi deputati all'indirizzo politico e al controllo e quelli deputati alla gestione ;

- l'art. 42 del D. Lgs. n. 267/2000 definisce il Consiglio Comunale come l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, mentre sono invece attribuite alla dirigenza dell'Ente, e/o ai responsabili dei Servizi quali titolari di posizione organizzativa, la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, da esercitarsi mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Ciò in attuazione del principio introdotto dall'art. 51, comma 2, della Legge n. 142/1990, ai sensi della quale i poteri di indirizzo e di controllo politico amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione è attribuita ai dirigenti, in perfetta coerenza con la norma generale in materia di distinzioni delle competenze, dettata dall'art. 4 del D.Lgs. n. 165/2001;

- alla luce delle citate disposizioni, compete al Commissario Straordinario dettare linee di indirizzo per la gestione del fenomeno, onde recuperare l'applicazione completa del regime sanzionatorio per gli immobili realizzati abusivamente, da avviare alla destinazione finale previa valutazione circa la loro utilizzabilità per prevalenti interessi pubblici ;

Visto che

- l'Ufficio urbanistica ha proceduto a una ricerca allo scopo di individuare tutti gli immobili abusivi nel tempo acquisiti al patrimonio comunale, con relativa trascrizione nella Conservatoria dei Registri Immobiliari, elaborando allo stato un elenco di n. 77 immobili che non risultano sanati nè oggetto di domanda di condono edilizio, fermo restando che trattasi di un elenco soggetto a continua revisione, in esito alle contestuali attività, in corso, per l'accertamento dell' inottemperanza alla demolizione ingiunta ai sensi dell'art. 7 della legge n. 47/1985, ora art. 31 del D.P.R. n. 380/2001, da parte del locale Comando di Polizia Municipale;

- con nota del Commissario straordinario pro- tempore del 6 agosto 2009, confermata con nota del 18 settembre 2009 dello scrivente Commissario straordinario, subentrato nella provvisoria gestione dell'Ente il 4 settembre 2009, gli uffici comunali competenti sono stati sensibilizzati a proseguire incessantemente negli accertamenti e nei controlli, adottando le determinazioni di volta in volta necessarie;

Dato atto che :

- al fine di conferire un decisivo impulso all'attività di contrasto del fenomeno dell'abusivismo ed anche per scongiurare eventuali responsabilità scaturenti dall'inerzia nella gestione degli immobili acquisiti al patrimonio comunale, risulta di

fondamentale importanza irrogare in modo completo le sanzioni amministrative previste dall'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001;

- una volta accertata l'inottemperanza alla demolizione da parte del responsabile dell'abuso ed intervenuta l'acquisizione al patrimonio comunale, si impone l'emanazione dei successivi adempimenti previsti dal D.P.R. n. 380/2001, quale l'abbattimento delle opere a spese dei responsabili dell'abuso, *“salvo che, con delibera consiliare non si dichiara l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistico-ambientali”*;

- nelle more dell'assunzione delle relative determinazioni da parte dell'Ente, l'inottemperanza agli ordini di demolizione da parte degli interessati con il proseguimento dell'occupazione dell'immobile concretizza una chiara occupazione di fatto *–sine titulo–* degli immobili dell'Amministrazione Comunale;

- la Magistratura contabile ha già avuto modo di rilevare come l'eventuale inerzia colpevole nella gestione degli immobili abusivi, acquisiti gratuitamente al patrimonio comunale, configura una colpa omissiva, connotata da particolare gravità, in specie ove si consideri la rilevanza della questione che costituisce senza dubbio un fatto notorio (Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Puglia, 17 luglio 2001, n. 578);

- ultimato il procedimento sanzionatorio ed acquisito il bene al patrimonio comunale, non può la P.A. disinteressarsi della vicenda giuridica del bene, ma deve attivarsi affinché gli immobili abusivi vengano demoliti ovvero, accertata l'esistenza di prevalenti interessi pubblici, utilizzati per finalità pubbliche;

- che, sulle acquisizioni in precedenza sottoposte all'attenzione dell'Amministrazione Comunale, non è intervenuta deliberazione del Consiglio Comunale, onde allo stato, tenuto conto della condizione di gestione provvisoria dell'ente e della indubbia rilevanza sociale della problematica, urge avviare con immediatezza le procedure propedeutiche alla soluzione della problematica, tali da consentire ai ricostituiti organi ordinari e, nella specie, al Consiglio Comunale, di assumere con tempestività le determinazioni di competenza in relazione agli immobili oggetto di acquisizione gratuita al patrimonio comunale, interrompendo, con l'adozione di appropriate linee guida, il pregiudizio economico per l'ente che il protrarsi di una situazione di inerzia potrebbe determinare;

Valutato che:

- la demolizione in danno, ispirata a principi di trasparenza, logicità e buon andamento della pubblica amministrazione, risponde all'interesse pubblico più generale del corretto uso del territorio, a prescindere dalla quantificazione economica delle opere di demolizione da eseguirsi;
- l'avvio delle procedure per la demolizione di tutti gli immobili abusivi già acquisiti al patrimonio comunale deve peraltro tenere conto di una valutazione costo- benefici e delle compatibilità di bilancio, oltre che delle ripercussioni, con particolare riferimento edilizia residenziale pubblica, di carattere sociale;
- appare dunque in primo luogo necessario effettuare una ricognizione certa circa l'entità, lo stato, la qualità e la dislocazione di tutti gli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale, così da consentire all'organo decisionale di disporre del maggior numero di elementi possibili, utili per potersi esprimere per ogni singolo immobile in ordine all'esecuzione della demolizione ovvero all'eventuale utilizzo per fini pubblici ;
- nel contesto della citata ricognizione generale, ai fini della successiva deliberazione dell'organo competente circa la dichiarazione del prevalente interesse pubblico e/o della conseguente programmazione amministrativa di carattere tecnico e contabile dell'attività demolitoria dei manufatti acquisiti, per i quali si ritenga non sussistente il prevalente interesse pubblico, appare necessario procedere, per gli immobili liberi da vincoli, alla redazione e alla notifica dei verbali di immissione in possesso, corredati di tutta la necessaria documentazione e certificazione (certificati di destinazione urbanistica, rilievi fotografici, planimetrie dell'immobile, ecc.), intimando agli occupanti abusivi lo sgombero dell'immobile, ed assegnando a questo fine un termine;
- decorso tale termine, occorrerà disporre i necessari sopralluoghi per accertare se gli intimati abbiano ottemperato all'ordine di sgombero, anche ai fini della eventuale corresponsione, da parte di coloro che non avessero ottemperato, ove ne ricorrano le condizioni di fatto e di diritto, di una indennità per l'occupazione *sine titulo* dell'immobile divenuto di proprietà comunale, da calcolare sulla scorta dei parametri di cui alla legge n. 392/78 e alla luce delle ordinarie norme in materia di prescrizione, ponendo altresì a carico degli occupanti abusivi gli oneri di manutenzione ordinaria per il tempo equivalente alla durata dell'occupazione, senza pregiudizio alcuno per le determinazioni che l'amministrazione comunale si riserva di effettuare al termine della generale ricognizione per la destinazione definitiva del bene;

- per gli immobili ancora oggetto di sequestro, occorrerà procedere con tempestività alla richiesta di dissequestro al fine di attivare le procedure di cui ai punti precedenti;
- risulta altresì necessario procedere alle volture catastali, ove non ancora richieste;

Alla luce di quanto tutto sopra riportato

Ritenuto necessario attuare una adeguata e coordinata azione amministrativa di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e di controllo dell'attività edilizia sul territorio comunale, improntata alla tempestività, economicità, trasparenza e correttezza, secondo un piano organico di interventi volti alla tutela e riqualificazione del territorio;

Visti i pareri resi sulla proposta di deliberazione in oggetto dal Responsabile del Settore competente in ordine alla regolarità tecnica, ai sensi dell'art. 49, comma 1 del D.,Lgs. n. 267 del 18.08.2000 e dal Responsabile del Settore Economico Finanziario in ordine alla regolarità contabile ai sensi dell'art. 49 della succitata normativa;

Considerato che l'occupazione abusiva di immobili acquisiti al patrimonio comunale dell'Ente configura una responsabilità extra-contrattuale da fatto illecito, ai sensi dell'art. 2043 c.c., con l'obbligo di risarcimento del danno per non aver il legittimo proprietario potuto godere del bene e farne propri i frutti naturali o civili;

Ritenuta altresì necessaria, come sopra narrato, un'attività ricognitiva generale finalizzata a fornire un quadro completo della situazione e, nello stesso tempo, maggiori e dettagliati elementi riferiti a ciascun abuso, per consentire successivamente all'organo decisionale di valutare quali e quanti manufatti presentino i requisiti per essere destinati ad uso pubblico, e quanti e quali invece debbano inevitabilmente essere sottoposti a procedimento di demolizione in danno, fermo restando il completamento della procedura di sgombero degli occupanti abusivi;

DELIBERA

1. approvare le linee guida di cui al presente atto, che costituisce atto di indirizzo al quale i responsabili dei settori competenti si atterranno per l'adozione e l'esecuzione dei provvedimenti volti alla prevenzione e alla repressione del fenomeno dell'abusivismo edilizio;
2. incaricare il dirigente del settore Urbanistica:
 - di organizzare le risorse umane e strumentali, in termini di formazione e concreta attività operativa, per tutto quanto risulti indispensabile per

affrontare in modo efficace ed efficiente le attività amministrative sopra descritte, derivanti dall'indirizzo manifestato con la presente deliberazione, allo scopo di addivenire ad una ricognizione completa, puntuale e circostanziata di ciascun manufatto abusivo acquisito al patrimonio comunale, con scheda particolareggiata, per valutarne l'eventuale utilizzo per fini pubblici;

- nelle more, di attivare con immediatezza, in coordinamento con il Settore Affari Legali, i procedimenti sopra descritti volti ad ordinare lo sgombero a coloro che occupano abusivamente gli immobili già acquisiti al patrimonio comunale, verificandone, allo spirare del termine assegnato, l'ottemperanza, anche ai fini dell'eventuale corresponsione, da parte di coloro che non avessero ottemperato, ove ne ricorrano le condizioni di fatto e di diritto, di una indennità per l'occupazione *sine titulo* dell'immobile divenuto di proprietà comunale, senza pregiudizi per le successive determinazioni in merito alla destinazione degli immobili;
1. incaricare il responsabile della Polizia Municipale di fornire tutta l'assistenza necessaria per le operazioni di censimento, di sopralluogo e di notifica ;
 2. incaricare il responsabile Settore Lavori Pubblici di attivare un apposito servizio relativo al perfezionamento delle pratiche catastali di tutti gli immobili acquisiti ;
 3. incaricare il dirigente del Settore Finanziario di attivare un apposito capitolo di bilancio in entrata per accogliere i proventi derivanti dalle attività previste nella presente deliberazione;

