



Al Responsabili dell'UOC Promozione, Sviluppo e Gestione del territorio
Ing. Flavia Atorino
Al Responsabile dell'UOC Patrimonio, Ambiente e Territorio
Ing. Manuela Vitale

E pc al Sindaco
All'Assessore al Patrimonio
All'Assessore all'Urbanistica

OGGETTO: Art. 31 del DPR n. 380/2001 e smi -Regolamento comunale approvato con Delibera di Giunta Comunale n.26 del 05.02.2025. Rafforzamento attività di repressione dell'abusivismo edilizio. Circolare esplicativa sull'attuazione del disposto normativo (art 31 comma 5 del DPR n.380/2001) e regolamentare (art 5).

Il controllo dell'attività edilizia e la repressione dell'abusivismo edilizio costituiscono obiettivi di interesse pubblico primario e, in ragione di ciò, la normativa di settore 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 e al ripristino dello stato dei luoghi.

In considerazione della indubbia rilevanza della problematica, il Comune di Angri si è dotato di apposito Regolamento comunale, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 26 del 05.02.2025, disciplinante il procedimento di acquisizione al patrimonio dell'ente di immobili abusivi ai sensi dell'art 31 del d.p.r. n. 380/2001.

Come noto, la sola attivazione del procedimento di ingiunzione a demolire, seguita dall'adozione dell'Ordinanza/Atto di accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolire, risulta essere una fase, sicuramente importante, ma non conclusiva di una procedura più complessa ed articolata che gli Uffici ed Organi comunali competenti sono tenuti a porre in essere.

L'esigenza di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia non viene meno anche nel caso in cui l'ordine di demolizione venga adottato a notevole distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, atteso che a fronte della realizzazione di un immobile abusivo non è configurabile alcun affidamento del privato meritevole di tutela. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha infatti chiarito che *“Il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso neanche nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino”* (Consiglio di Stato



A.P., 17 ottobre 2017, n.9; Consiglio di Stato Sez. VII n. 655 del 22 gennaio 2024 N. 10743/2019 REG.RIC.).

Al fine di fornire un ulteriore strumento per coadiuvare gli uffici e gli organi comunali nell'attuazione di quanto stabilito dalla normativa legislativa e regolamentare in tema di immobili abusivi, si ritiene utile adottare tale circolare esplicativa, che si sofferma soprattutto sull'attuazione del disposto di cui all'art.31, comma 5 del DPR n. 380 del 2001, così come modificato con la legge n.105 del 2024, ed art. 5 del vigente Regolamento comunale.

Come è noto, la norma di riferimento è contenuta nell'art. 31 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

In particolare il comma 2 di detta norma prevede che: *“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.”*

Il comma 3 dell'art. 31 del D.P.R. 380/01 dispone 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. Il termine di cui al primo periodo può essere prorogato con atto motivato del comune fino a un massimo di duecentoquaranta giorni nei casi di serie e comprovate esigenze di salute dei soggetti residenti nell'immobile all'epoca di adozione dell'ingiunzione o di assoluto bisogno o di gravi situazioni di disagio socio-economico, che rendano inesigibile il rispetto di tale termine.”*

Il comma 4 stabilisce inoltre che: *“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.”*

A tale sanzione di natura reale si affianca la sanzione di tipo pecuniario prevista dai commi 4bis e 4ter: *“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.”*

“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.”

Per i manufatti e le opere abusive, laddove sia stata accertata l'inottemperanza all'ingiunzione di demolizione e, pertanto, già acquisiti al patrimonio del Comune, il comma 5 del richiamato articolo 31 prevede che *“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 dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali,*



paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico previa acquisizione degli assensi, concerti o nulla osta comunque denominati delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nei casi in cui l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, il comune, previa acquisizione degli assensi, concerti o nulla osta comunque denominati delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-bis della legge n. 241 del 1990, può, altresì, provvedere all'alienazione del bene e dell'area di sedime determinata ai sensi del comma 3, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 12, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127, condizionando sospensivamente il contratto alla effettiva rimozione delle opere abusive da parte dell'acquirente. È preclusa la partecipazione del responsabile dell'abuso alla procedura di alienazione. Il valore venale dell'immobile è determinato dai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate tenendo conto dei costi per la rimozione delle opere abusive”.

La sequenza amministrativa degli atti da porre in essere ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001, che si sostanzia in una fattispecie a formazione progressiva, dettagliatamente disciplinata nel richiamato regolamento comunale, è la seguente:

- 1) il responsabile dell' UOC Promozione, Sviluppo e Gestione del territorio, su istruttoria del Responsabile dell'Ufficio Antiabusivismo, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la demolizione dell'immobile abusivo, con ordinanza da notificare ad entrambi;
- 2) il Responsabile dell'UOC Promozione, Sviluppo e Gestione del territorio, trascorsi 90 giorni dalla notifica dell'ordinanza, chiede alla Polizia Locale la verifica dell'ottemperanza all'ordinanza di demolizione, che provvede al sopralluogo, con ausilio del tecnico dell'ufficio antiabusivismo;
- 3) se è stato verificato che il responsabile dell'abuso non ha provveduto alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di 90 giorni dall'ingiunzione, il Responsabile dell'UOC Promozione, Sviluppo e Gestione del territorio emette provvedimento di accertamento di inottemperanza e acquisizione gratuita al patrimonio comunale – contenente anche la eventuale applicazione della sanzione pecuniaria e l'ordine di sgombero - e notifica detto provvedimento all'interessato.
- 4) Il Responsabile della U.O.C. Promozione, Sviluppo e Gestione del Territorio cura la trascrizione in favore del Comune dell'Atto di accertamento di inottemperanza notificato presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari di Salerno, ed il preliminare frazionamento dell'area se necessario
- 4) Si provvede all'immissione in possesso del bene da parte del Comune, a cura dell'Ufficio Patrimonio di concerto con l'Ufficio Antiabusivismo .
- 5) Procedura di demolizione dell'opera abusiva, a cura del Responsabile dell'UOC Promozione, Sviluppo e Gestione del territorio, salvo applicazione eccezionale di quanto previsto al comma 5 dell'art.31 del dpr n.380 del 2001;
- 6) Ipotesi eccezionale (art. 31, comma 5 del DPR n.380 del 2011): redazione di relazione tecnico-urbanistica sulla assenza di contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico – e redazione di relazione tecnico-patrimoniale sulla sussistenza di prevalenti interessi pubblici, al fine di consentire al Consiglio Comunale di valutare la conservazione dell'opera abusiva nel patrimonio indisponibile dell'Ente o la sua alienazione.

Le varie fasi del sopra illustrato procedimento amministrativo vedono il coinvolgimento di più Uffici sia nell'istruttoria che nella fase esecutiva.

Principalmente le fasi che vanno dall'ingiunzione a demolire fino alla trascrizione dell'atto di acquisizione a patrimonio del bene abusivo sono di competenza del Responsabile dell'UOC Promozione, sviluppo e gestione



del territorio, in cui è oggi incardinato l'Ufficio Antiabusivismo, mentre le fasi che attengono alla gestione dei beni acquisiti sono di competenza del Responsabile dell'UOC Patrimonio, Ambiente, Sport, Cultura e Spettacolo in cui è incardinato l'Ufficio Patrimonio.

Si demanda al vigente Regolamento comunale che dettaglia le varie fasi e si ritiene utile soffermarsi sulla fase amministrativa disciplinata all'art. 5 del richiamato Regolamento comunale, ovvero l'attuazione di quanto previsto all'art. 31, comma 5 del dpr n.327 del 20021, modificato dalla legge n.105 /2024, che introduce l'*eventuale conservazione dell'opera abusiva*.

L'acquisizione del bene abusivo al patrimonio comunale e la conseguente trascrizione e voltura dell'effetto ablativo *ope legis* non costituiscono il punto di approdo del regime sanzionatorio in quanto, come ha affermato la Corte Costituzionale, "il fatto che il bene diventi pubblico non comporta che l'opera diventi legittima sotto il profilo urbanistico-edilizio. Essa è destinata ad essere demolita con ordinanza del dirigente del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso" (cfr. Corte Cost. 5 luglio 2018, n.140).

La regola della demolizione —fermi restando i casi di impossibilità tecnica alla sua esecuzione per i quali sono previste sanzioni pecuniarie sostitutive - ammette una deroga: lo stesso comma 5 dell'art. 31 del D.p.r. n. 380/2001, in via eccezionale, prevede, infatti, la possibilità di conservare l'opera quando vi siano prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico previa acquisizione degli assensi, concertati o nulla osta comunque denominati delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La dichiarazione di sussistenza di prevalenti interessi pubblici, a fronte dei quali lo strumento della demolizione assume carattere recessivo, è subordinata alle seguenti condizioni:

- a) assenza di contrasto con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico;
- b) chiara ed analitica indicazione, espressa per ciascuno degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio, dello specifico prevalente interesse pubblico che contrasta con la sua demolizione. In particolare, è stato affermato che la dichiarazione di sussistenza di prevalenti interessi pubblici che impongono la permanenza dell'opera, implica un'analisi puntuale delle caratteristiche di ciascun immobile che evidenzii il rispetto dei canoni individuati dalla legge.
- c) adozione di una deliberazione del consiglio comunale, che si pronunci in tal senso;

Al fine di consentire al Consiglio Comunale di esprimersi in maniera consapevole, imparziale e trasparente circa la conservazione nel patrimonio indisponibile del Comune ovvero l'alienazione a terzi degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale è doveroso adottare le seguenti relazioni istruttorie.

La valutazione del Consiglio Comunale deve essere necessariamente supportata da relativa proposta di deliberazione corredata da due specifiche relazioni istruttorie: **1)relazione istruttoria illustrativa di carattere tecnico-urbanistica, redatta dal Responsabile dell'UOC Promozione, sviluppo e gestione del territorio**, contenente la descrizione della conformazione, consistenza e posizione dell'immobile, i vincoli insistenti nell'area e la dichiarazione che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, previa acquisizione degli assensi, concertati o nulla osta comunque denominati delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-bis della legge n. 241 del 1990;



2) relazione istruttoria illustrativa di carattere tecnico-patrimoniale, redatta dal Responsabile dell'UOC Patrimonio che dovrà contenere:

- a.1) l'indicazione del potenziale utilizzo dell'immobile a fini pubblici ovvero l'inutilizzabilità per finalità di interesse pubblico e le relative motivazioni;
- b.2) l'indicazione esatta dell'ubicazione dell'immobile con la specificazione del contesto, ad es. se l'immobile è intercluso e non facilmente accessibile da strada pubblica;
- c.3) l'indicazione sommaria degli eventuali lavori da eseguire e il relativo costo ai fini della certificazione dell'agibilità dell'immobile;
- d.4) la valutazione economica dell'intervento e possibili ricavi dalla quale possa evincersi l'utilità economica per la pubblica amministrazione ai fini di interesse.

Le predette relazioni istruttorie vanno predisposte per ogni opera abusiva acquisita.

Il Consiglio Comunale, laddove ravvisi, sulla scorta degli elementi desumibili dalle relazioni istruttorie, la sussistenza delle condizioni favorevoli, potrà disporre il mantenimento dell'opera e contestualmente assegnare ad essa la destinazione per la quale viene ravvisato il prevalente interesse pubblico, in tal caso il Responsabile dell'UOC Patrimonio provvede ad iscrivere l'opera nell'inventario dei beni immobili (patrimonio indisponibile) dell'Ente e a dare esecuzione alla gestione dello stesso secondo la destinazione assegnata dal Consiglio Comunale o in alternativa stabilire l'alienazione del bene, nel rispetto delle condizioni stabilite dalla legge e dal regolamento comunale..

Dalla Residenza Municipale, 16.10.2025

IL SEGRETARIO GENERALE
f.to Dott.ssa Maria Luisa MANDARA

