



# REGIONE LAZIO

DIPARTIMENTO TERRITORIO

*Direzione Regionale Territorio e Urbanistica*

*Area D2 2B 08 - Legislativa Contenzioso e Conferenza di Servizi*

24 FEB. 2009

Prot. 206036/08

SCARICATO

All' Ente Parco Regionale Appia Antica  
Via Appia Antica, n. 42  
00179 Roma

e, p.c. Dipartimento Territorio  
Direzione Regionale Ambiente e  
Cooperazione tra i popoli  
Area Conservazione Natura e Osservatorio  
regionale per l'ambiente  
SEDE

**Oggetto: Richiesta di chiarimenti in merito alle procedure conseguenti in materia di esecuzione in danno delle ordinanze di ripristino emesse dall'Ente Parco. Competenze del Comune e dell'Ente Parco alla luce della L.R. n. 15/08.**

L'Ente Parco regionale dell'Appia Antica ha posto, alla scrivente Area, un quesito riguardante la problematica relativa alle procedure di esecuzione in danno delle ordinanze di ripristino, vista anche alla luce della recente Legge Regionale 11 agosto 2008 n. 15. In particolare, chiede l'Ente Parco come e con quali strumenti dare seguito alle proprie ordinanze di riduzione in pristino cui il privato non abbia ottemperato nei termini.

Innanzitutto, al fine di evitare confusioni e sovrapposizioni di competenze, è bene precisare che in materia di vigilanza e repressione dei fenomeni di abusivismo edilizio si assiste ad una sorta di duplicazione delle competenze del Comune e degli Enti preposti alla vigilanza nelle aree che ricadono all'interno dei parchi. Tale sovrapposizione è presente già a livello di legislazione statale: infatti sia nella legge dello Stato n. 394/1991 che nel D.P.R. n. 380/2001 non sono previste forme di



raccordo e coordinamento tra le funzioni di tali enti in materia. Analogamente nella legislazione regionale in materia, costituita dalla L.R. n. 29/1997 e dalla recente L.R. n. 15/2008.

Appare pertanto opportuno individuare il rapporto e le modalità di raccordo di tali competenze in materia di vigilanza e repressione dell'abusivismo. Ebbene, a seguito di un approfondito esame della normativa, emerge che la questione relativa all'apparente duplicazione di competenze tra Ente Parco e Comune può essere risolta nel senso che se è vero che ad entrambi spetta il compito di vigilare sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio di pertinenza, è altrettanto vero che diversi sono i parametri in base ai quali la vigilanza viene effettuata.

Si evince chiaramente, infatti, dalla lettura dell'art. 28 della L.R. n. 29/1997 e dell'art. 29 della legge n. 394/1991 che i parametri in virtù dei quali l'Ente Parco verifica la legittimità di un intervento o attività all'interno dell'area di pertinenza sono il piano di assetto del parco, il regolamento dell'area naturale protetta, le misure di salvaguardia (nel caso di specie, l'art. 16 della L.R. n. 66/1988, istitutiva del Parco) e l'eventuale nulla osta rilasciato.

Diversamente, i parametri di legittimità di cui deve tener conto il Comune sono costituiti da quanto contemplato dal D.P.R. n. 380/2001, dalla recente L.R. n. 15/2008, dalle prescrizioni contenute nel permesso di costruire eventualmente rilasciato oltre che da tutto il compendio normativo vigente in tema di urbanistica ed edilizia.

Pertanto, gli enti di gestione dei parchi, fatta sempre salva la propria competenza in materia ambientale, svolgono, in materia urbanistico edilizia, un'attività di vigilanza consistente nella verifica della conformità degli interventi eseguiti all'interno delle aree naturali protette alle prescrizioni la salvaguardia delle quali è attribuita alla loro specifica competenza (ovverosia piano di assetto del parco, regolamento dell'area naturale protetta, misure di salvaguardia) ed a quelle ulteriori prescrizioni che dalle prime discendono in forza del rilascio del nulla osta (art. 28 L.R. n. 29/1997). L'amministrazione comunale, di contro, è titolare della potestà generale di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, in virtù dell'art. 27, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001 e dell'art. 8 della L.R. n. 15/2008 (ma si veda anche il comma 3, lett. g) art. 107 del D. Lgs. n. 267/2000, c.d. Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che attribuisce ai dirigenti *"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"*).



Ciò premesso per quanto attiene le funzioni di vigilanza e repressione attribuite ai comuni e agli enti di gestione delle aree naturali protette, è opportuno esaminare la questione che costituisce oggetto vero e proprio della richiesta di parere.

Come detto, all'Ente Parco, quale persona giuridica cui è affidata la gestione dell'area protetta, sono attribuiti poteri di vigilanza e repressione come delineati dagli art. 28 L.R. n. 29/1997 e art. 29 legge n. 394/1991.

L'art. 28 della L.R. n. 29/1997 prevede, al comma 3, che *“qualora nelle aree naturali protette venga esercitata un'attività in difformità del piano, del regolamento o del nulla osta, il legale rappresentante dell'ente di gestione dispone la sospensione dell'attività medesima ed ordina la riduzione in pristino o la ricostituzione di specie vegetali o animali ai sensi dell'articolo 29 della l. 394/1991”*. Il richiamato art. 29, comma 1, legge n. 394/1991 dispone che *“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”*. Il comma 3, per l'ipotesi dell'inottemperanza all'ordine di riduzione in pristino o di ricostituzione delle specie, dispone che *“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, e recuperando le relative spese mediante ingiunzione emessa ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639”*.

Come noto, a seguito dell'abrogazione dell'art. 27 legge n. 47/1985, la norma di riferimento in tema di esecuzione di ordinanze di demolizione e ripristino è attualmente rappresentata dall'art. 41 del D.P.R. n. 380/2001, come ripreso dall'art. 28 della L.R. n. 15/2008. Per cui il rinvio che la legge n. 394/91 faceva all'abrogato art. 27 legge n. 47/1985 deve intendersi oggi riferito all'art. 41 del D.P.R. n. 380/2001.

Se quindi l'Ente Parco già utilizzava la procedura di cui alla legge n. 47/1985, potrà continuare a servirsi della procedura come riproposta, con minime correzioni, dall'art. 41 del D.P.R. n. 380/2001, cui deve intendersi ora rivolto il rinvio mobile effettuato dalla legge n. 394/1991.

Vanno tuttavia effettuate alcune precisazioni al riguardo.

L'osservazione di carattere generale suggerita dalla lettura del Testo Unico in materia edilizia è che le procedure in esso contemplate e il compendio di strumenti repressivi resi disponibili sono previsti





per l'ente comunale. Analogamente, la legge regionale n. 15/2008, non innovando per tale aspetto, ha previsto un ventaglio di mezzi e rimedi sostanzialmente rivolti ai Comuni. Ne consegue che anche l'attribuzione degli strumenti finanziari necessari a supportare l'attività di repressione dell'abusivismo edilizio va intesa come riferita esclusivamente ai Comuni. Del resto il dettato dell'art. 29 della L.R. n. 15/2008 è chiaro nell'indicare esclusivamente i Comuni quali soggetti abilitati ad accedere al fondo regionale di rotazione per le spese di demolizione e di ripristino.

Per i parchi, la normativa di riferimento rimane invece quella contenuta nella legge statale n. 394/1991 e nella legge regionale n. 29/1997, con i poteri e gli ambiti di intervento ivi previsti. A tale normativa rimanda del resto anche il comma 2 dell'art. 8 della L.R. n. 15/2008.

Così delineate le sfere di competenza ed i margini di attività, occorre evidenziare un aspetto introdotto e promosso dalla recente legge regionale in materia di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, ossia quello della collaborazione istituzionale tra amministrazioni, enti ed organi statali, regionali e locali. La notevole rilevanza che la L.R. n. 15/2008 ha voluto attribuire alle alleanze istituzionali è già di per sé desumibile dalla collocazione sistematica della norma che le prevede nell'ambito della legge stessa (art. 2, subito dopo la declaratoria dell'oggetto e delle finalità generali della legge).

Tali sinergie tra enti, finora troppo spesso trascurate, vanno invece valorizzate e sviluppate, al fine di concertare e sincronizzare l'azione di vigilanza, di coordinare le rispettive attività e gli ambiti di operatività, nonché di assicurare l'effettiva esecuzione dei provvedimenti repressivi adottati. La Regione, pertanto, incoraggia e favorisce tali convenzioni quali luogo di concertazione e di dialogo tra i soggetti preposti alla gestione, in armonica collaborazione, della cosa pubblica.

L'art. 2 della L.R. n. 15/2008, dunque, promuove e sollecita, in particolare, la stipula di apposite convenzioni tra enti al fine di garantire *“l'esercizio integrato delle funzioni di vigilanza e di accertamento delle violazioni urbanistico-edilizie”* (lett. a) nonché *“l'effettiva demolizione delle opere abusive e il ripristino dello stato dei luoghi”* (lett. b).

In questo contesto la convenzione si pone come un duttile strumento in grado di risolvere razionalmente l'assetto delle competenze tra Comune ed Ente Parco nella fase della vigilanza, spesso motivo di fraintendimenti e sovrapposizioni causa di rallentamenti ed aggravii dell'azione amministrativa, oltre che il mezzo affinché l'ente preposto alla gestione dell'area naturale protetta possa, avvalendosi degli uffici comunali a ciò deputati, dare luogo all'esecuzione delle ordinanze di demolizione e ripristino adottate.

Nello specifico, quindi, a seguito di apposita convenzione stipulata con il Comune o i Comuni in



# REGIONE LAZIO

---

DIPARTIMENTO TERRITORIO

*Direzione Regionale Territorio e Urbanistica*

*Area D2 2B 08 - Legislativa Contenzioso e Conferenza di Servizi*

cui ricade il territorio del parco, l'Ente di gestione potrebbe appunto trovare nelle strutture comunali il necessario raccordo per esecuzione le proprie ordinanze di riduzione in pristino.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito:  
<http://www.regione.lazio.it/web2/contents/urbate/pareri.php>

IL DIRETTORE REGIONALE  
Arch. Daniele Iacovone

IL DIRIGENTE DELL'AREA  
Dott.ssa Marina Ajello