



Unione Europea



P.O.R. CAMPANIA
2007-2013
La tua **Campania**
cresce in **Europa**



Comune di Portici

Sindaco
dott. Vincenzo Cuomo

Assessore all'Urbanistica
ing. Rosario Frosina

Dirigente Settore Lavori Pubblici e Urbanistica
ing. Giovanni Mignano

Consulenti
prof. arch. Emma Buondonno
prof. arch. Carlo Gasparrini

**Programma Integrato Urbano - PIU Europa
PO FESR 2007-2013**

Asse 6 sviluppo urbano e qualità della vita
Obiettivo operativo 6.1 - città medie

GESTIONE DEGLI ABUSI EDILIZI
presenti sul territorio

PIU' Europa
Programma Integrato Urbano

PROGRAMMA DI GESTIONE DEGLI ABUSI EDILIZI PRESENTI SUL TERRITORIO

Il comune di Portici ha approntato una strategia di emersione dall'abusivismo edilizio, differenziata a seconda che si tratti di interventi per i quali è stato presentato domanda di condono edilizio (ovvero domanda di sanatoria straordinaria ai sensi del titolo IV° della legge 347/85, o dell'art. 39 della legge 724/94 o infine dell'art. 32 della legge 326/2003), per le quali occorre emettere i provvedimenti definitivi, o si tratti invece di opere edilizie abusive che non possono fruire di sanatoria edilizia e per le quali si deve procedere alla restituzione in pristino.

Un caso a parte è rappresentata dagli abusi cosiddetti << formali >> per i quali è possibile procedere all'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del T.U. Edilizia, dietro corresponsione di una sanzione pecuniaria.

Si parte illustrando sinteticamente l'azione di contrasto degli abusi formali, e di seguito ad illustrare analiticamente l'emersione degli abusi sostanziali (oggetti di condono o da sanzionare con la demolizione)

Le misure di contrasto per gli abusi formali

Per gli abusi formali, il piano di gestione prevede una duplice azione:

1) costante monitoraggio del territorio che scoraggia gli aventi titolo a intraprendere, per mera negligenza, lavori edilizi in assenza di titolo abilitativo, o ad introdurre difformità, astrattamente assentibili, senza preventivamente regolarizzare la posizione amministrativa.

2) Un'azione mirata a favorire il miglioramento del rapporto con il pubblico degli Uffici comunali impiegati nel Settore Edilizia Privata ed il potenziamento dell'assistenza fornita ai tecnici privati per una corretta e idonea presentazione delle pratiche edilizie, agendo sull'organizzazione degli uffici, sulla semplificazione delle modulistica, la pubblicazione sul sito web comunale di piani, norme e modulistica di riferimento.

Questo lavoro di agevolazione della corretta presentazione delle pratiche edilizie incoraggia un esercizio virtuoso delle funzioni sostitutive di pubblico servizio come previste dalla normativa in materia di D.I.A. e potenzialmente comporta una drastica riduzione del numero di abusi formali, liberando risorse degli uffici da destinare al percorso fisiologico delle pratiche edilizie

Le misure di emersione dall'abusivismo degli interventi per i quali è stata presentata domanda di condono edilizio

La suddivisione percentuale delle pratiche tra varie tipologie di abuso presenta una diversa e peculiare distribuzione per le due tornate di condono, riferibile al distinto arco temporale di riferimento delle due leggi.

Le pratiche della legge 47/85

Le pratiche presentate per la legge 47/85 coprono tutto il periodo dell'abusivismo all'indietro fino al 1942. Pertanto la tipologia di abusi edilizi per cui viene richiesta sanatoria risulta varia.

Le tipologie di abuso più blande riguardano il frazionamento di appartamenti (risalenti indietro fino agli anni 50 e 60), frazionamento di locali seminterrati in box auto, lievi modifiche di sagoma o delle bucaure o dei balconi, o modesti aumenti di altezza, di fabbricati per il resto regolarmente assentiti. Tale tipologia di abusi, in molti casi realizzati in corso di costruzione degli edifici, quindi con caratteri omogenei, rappresenta all'incirca il 25 % delle pratiche (500)

Un'altra tipologia di abusi edilizi volumetricamente contenuti riguarda le verande su sporti balcone

e gli ampliamenti di appartamenti preesistenti dell'ordine di un vano (20 – 25 mq.).

Quantitativamente tale tipologia rappresenta circa il 40 % delle pratiche (800)

Una tipologia di abuso volumetricamente più significativa, ma ampiamente “assorbita” dalla percezione urbana sono le sopraelevazioni relative all'intera impronta del fabbricato di uno o due piani in difformità dalla licenza edilizia. Tale tipologia di abusi, per i fabbricati residenziali di tipo condominiale risalgono pressoché tutti alla fine degli anni 60.

Numericamente inferiore come numero, ma di maggiore impatto percettivo visivo, sono le pratiche relative a capannoni o manufatti in lamiera destinati a ricovero di autoveicoli o destinazioni artigianali. Scarsa infine, con la legge 47/85 la percentuale di domande di sanatoria per nuove costruzione a destinazione residenziale su nuova area di sedime.

Le pratiche della legge 724/94

Riguardano prevalentemente opere abusive realizzate dopo il 31 ottobre 1983

Rispetto alle pratiche della 47/85 vi è una drastica riduzione numerica per difformità da licenza edilizia, per modifiche di sagoma, di bucatore, di distribuzione, per abusi formali, per sopraelevazione in corso d'opera di fabbricati condominiali.

Resta invariata la percentuale di abusi edilizi relativi a verande su balcone, ampliamenti di appartamenti preesistenti dell'ordine di un vano (20 – 25 mq.), locali depositi ecc. Quantitativamente tale tipologia, includendo box-auto individuali e piccole tettoie rappresenta circa il 50 % delle pratiche (350).

Aumentano percentualmente le domande di sanatoria per nuova costruzione su nuova area di sedime, o per sopraelevazione di villini o edifici bifamiliari e simili. Tale tipologia di abuso si localizza prevalentemente nella zona ai confini con il comune di Ercolano e, in misura molto più contenuta, nella zona alta a monte dell'autostrada.

Si conferma percentualmente inferiore il numero di pratiche relative a capannoni o manufatti in lamiera destinati a ricovero di autoveicoli o destinazioni artigianali.

Tipologie delle opere abusive

Interventi su nuova area di sedime:

- Interventi che non individuano volume: (tettoie in lamiera aperte, serre, parcheggi a raso)
- Nuova costruzione con tecnologia precaria: (capannoni in lamiera, box-auto in lamiera, ecc.)
- Nuova costruzione
- Sopraelevazione con la 724/94 di interventi oggetti di richiesta di condono con la 47/ 85.

Interventi su edifici preesistenti:

- Gazebo, tettoie aperte, modifiche dei prospetti senza aumento di volumetria
- Verande, ampliamenti, cambi di destinazione d'uso, modifiche di sagoma
- Addensamento di verande sullo stesso edificio o sulla stessa verticale
- Sopraelevazioni o difformità dal titolo edilizio con aumento del numero dei piani o dei livelli

**PIANO PER LA VALUTAZIONE DELLA COMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA DEGLI INTERVENTI ABUSIVI
OGGETTO DI ISTANZA DI CONDONO EDILIZIO (redatto a luglio 2006)**

L'intero territorio del comune di Portici, già vincolato ai sensi della legge 1497/39, risulta vincolato ai sensi dell'art. 136 del D. Lgs. 42/2004 per cui il rilascio del permesso di costruzione in sanatoria è subordinato al parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo;

L'art. 23 del P.T.P. dei Comuni Vesuviani (reiterato a partire dal 1995) prevedeva che detto parere debba essere emesso in conformità alle prescrizioni contenute in un piano di dettaglio delle opere abusive da redigersi ai sensi dell'art. 23 a cura del Ministero dei BB.CC.AA. con il supporto degli uffici tecnici dei comuni interessati.

Il Ministero non aveva proceduto in tal senso.

Per superare tale situazione di stallo la Giunta Comunale di Portici con deliberazione n° 257 del 23 dicembre 2004 ha formulato atto di indirizzo per la stipula di convenzione con la Soprintendenza ai BAP e PSAE di Napoli. per la redazione **congiunta** del piano di dettaglio delle opere abusive di cui all'art. 23 del P.T.P. dei comuni vesuviani per la risoluzione delle istanze ex art. 32 L. 47/85 e successive modifiche, da redigersi ai sensi dell' art. 1 punto 3 e dell'art. 6 del Protocollo d'intesa *"per il coordinamento delle funzioni in materia di sanatoria degli interventi edilizi abusivi realizzati in aree soggette a vincolo paesistico-ambientale nella Provincia di Napoli"* del 25.07.2001 tra la Regione Campania – la Soprintendenza ai BAP e PSAE di Napoli e Provincia;

La relativa Convenzione con la Soprintendenza ai BAP e PSAE di Napoli, è stata stipulata in data 31 marzo 2005, e in data 11 luglio 2006 si è provveduto alla sottoscrizione congiunta degli elaborati di piano e delle norme tecniche di attuazione;

Il Piano redatto congiuntamente è costituito dalle tavole di zonizzazione e dalle norme tecniche di attuazione;

Con delibera di Giunta Comunale n° 478 del 5 dicembre 2006, si prendeva atto del piano redatto di concerto tra gli Uffici del Comune e della Soprintendenza, e dei pareri dell'Avvocatura di Stato e del Settore urbanistica della Regione.con la nota prot. 5160/06PER del 18.05.2006,

l'attività della Commissione per il Paesaggio e l'adozione dei provvedimenti

La Commissione per il Paesaggio ha stabilito di esaminare le pratiche di condono edilizio in ordine cronologico, dando la priorità a quelle pratiche che si conformano al dispositivo dell'art. 4 del Piano in premessa (progetto di completamento o di riqualificazione).

Trattandosi di interventi tesi a mitigare l'impatto delle opere realizzate in assenza di titolo, e in alcuni casi a ridurre la consistenza volumetrica, risulta evidente l'interesse pubblico a dare la priorità a tali pratiche.

A tale criterio di priorità nell'esame delle pratiche è stata data la più ampia pubblicità, anche a mezzo diffusione sul sito Internet del Comune, con il dichiarato intento di innescare un circolo virtuoso, e incentivare i cittadini a prospettare ipotesi di riqualificazione e di riduzione dell'impatto visivo delle opere da sanare.

Parimenti, giova ricordarlo, vengono esaminate prioritariamente le domande di sanatoria edilizia di cui abbia sollecitato l'esame l'Autorità Giudiziaria.

In presenza di istanza di sollecito da parte dei richiedenti, sarà data priorità anche alle domande di sanatoria di cui all'art. 32 della legge 326/2003 per le opere, non misurabili in termini di superficie e di volume che rientrano nella tipologia 6 o che comunque non rientrino nelle tipologie 1, 2, e 3 della tabella allegata alla legge e per le quali quindi non risulti preventivamente esclusa dalla legge la possibilità di sanatoria.

Questa misura consentirà di emettere celermente i relativi provvedimenti, trattandosi di domande di sanatoria presentate in data relativamente recente e che quindi non presentano problemi legati al decorso di un lungo lasso di tempo dalla istanza originaria.

La cronistoria degli atti 2004 - 2009

Con Delibera di Giunta Comunale del dicembre 2004 – Interventi di demolizione coatta in danno ai responsabili di opere abusive - si delegava il Dirigente del settore urbanistica all'espletamento della procedura di gara fra le ditte individuate nell'elenco regionale delle ditte specializzate ai sensi dell'art. 4 del Protocollo di intesa di cui alla Delibera di commissione Straordinaria n° 67 del 03.12.2003. e ratificato con Delibera di Giunta Regionale n° 3689 del 11.12.2003.

Alle gara "a trattativa privata, nel rispetto dell'art. 41 del T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia nonché dell'art. 24 della legge 109/94 e s.m.i. venivano invitate quattro ditte inserite nell'elenco Regionale pubblicato sul BURC n° 16 del 05.04.04

La procedura di gara ufficiosa a trattativa privata andava deserta.

A partire dal 2007 sono state indette gara d'appalto con procedura aperta - metodo del pubblico incanto – per gli interventi di demolizione coatta in danno ai responsabili di opere abusive.

Le procedure di gara aperte

Per fronteggiare gli interventi abusivi oggetto di ordinanza di demolizione, il piano di gestione prevede di indire annualmente gare d'appalto con procedura aperta per procedere alla tempestiva demolizione coattiva delle opere abusive soggette ad ordinanze non ottemperate.

Tale procedura di gara non fa riferimento all'elenco dei cantieri bensì alla stipula di contratto della durata di un anno, durante il quale la Stazione appaltante, dopo aver accertato la effettiva materiale eseguibilità del singolo cantiere ed aver provveduto all'attivazione delle procedure amministrative propedeutiche, provvederà a disporre l'apertura del cantiere o gruppo di cantieri previa disposizione di servizio alla ditta aggiudicatrice, fino alla concorrenza dell'importo annuale stimato.

La finalità della metodologia è triplice:

1 – Procedere alla tempestiva demolizione delle opere abusive in caso di inottemperanza alle ordinanze di demolizione, senza l'onere di dover indire di volta in volta a gara per uno specifico cantiere o gruppo di cantiere, con inevitabili ritardi procedurali

2 – Indurre i soggetti cui sia stata ordinata la demolizione di opere abusive a procedere spontaneamente alla rimozione dei manufatti abusivi, per evitare di vedersi addebitare i costi della demolizione coattiva della P.A.;

3. – Scoraggiare i potenziali autori di abusi edilizi dal commettere illeciti edilizi

Il ricorso sistematico a procedure di gara aperte sortisce altresì l'effetto di incoraggiare le ditte edili seriamente motivate ad operare nel campo delle demolizioni coattive in danno. Tale risultato è in assoluta controtendenza rispetto all'inclinazione, invalsa fino ad alcuni anni orsono, di lasciar andare deserte le procedure di lavori in danno, malvezzo che comportava aggravii procedurali per la P.A. ed il pericolo che si creasse aspettativa di impunità per i responsabili degli abusi edilizi.

La gestione degli interventi abusivi per i quali si procede alla demolizione

Ordinanze di demolizione emesse a partire dal 2003	612
Ordinanze non eseguite a seguito di provvedimenti amministrativi (sospensive TAR)	96
Demolizioni eseguite spontaneamente dai responsabili degli abusi, in ottemperanza dell'ordinanza per evitare l'innescò dell'intervento coattivo della P.A.	183
Demolizioni eseguite coattivamente dalla P.A., o direttamente dai responsabili in pendenza di provvedimento coattivo.	31

Da due anni la V^a Sezione Urbanistica e Ambiente della Procura della Repubblica di Napoli ha adottato un nuovo modulo organizzativo, che prevede la suddivisione del territorio del circondario in quattro aree distinte, con assegnazione dei procedimenti penali di ciascuna area ad un gruppo di Magistrati.

Nel corso delle riunioni tecnico-operative periodiche con i Sostituti Procuratori del gruppo Tre, al fine di una migliore collaborazione tra le forze di polizia giudiziaria e i responsabili degli uffici tecnici operanti nell'area, vengono affrontati aspetti squisitamente pratici focalizzati sulle modalità operative di apposizione dei sigilli in occasione di sequestro preventivo di urgenza; puntuale acquisizione del titolo di proprietà ai fini della contestazione delle opere abusive, tempestiva comunicazione alle aziende erogatrici di servizi pubblici nel caso di manufatti abusivi autonomamente utilizzabili, etc.

Il Team della Procura ha garantito disponibilità al confronto ed all'incontro per risolvere eventuali casi specifici.

Nel corso della riunione operativa all'interno del Settore Urbanistica si è invece stabilito un ordine di priorità per l'esecuzione delle ordinanze di demolizione pregresse che non risultino ottemperate.

Si è stabilito il seguente ordine di priorità:

1 – Sentenze del Giudice Penale passate in giudicato con richiesta di demolizione (comunicazioni RE.S.A.)

2 – Ordinanze per le quali non è stato presentato ricorso; in ordine cronologico a partire dall'anno 2003

3 – Ordinanze per le quali è stato rigettato il ricorso al TAR e la sentenza non è stata impugnata

4 – Ordinanze per le quali è stato presentato ricorso al TAR ma non è stata richiesta o accordata sospensiva, e non è stata fissata udienza di merito.

La GESTIONE DEI MANUFATTI OGGETTO DI CONDONO EDILIZIO

Dalla descrizione qualitativa delle domande in sanatoria emerge **l'opportunità di procedere su un doppio binario:**

1 Da un lato procedere a un flusso ordinato e costante di disamina e chiusura con provvedimento definitivo delle domande di condono edilizio relative alle seguenti tipologie di pratiche:

tipologia di abuso più blanda

tipologia di abusi edilizi volumetricamente contenuti

tipologia di abusi volumetricamente più significativi, ma ampiamente "assorbita" dalla percezione urbana come le sopaelevazioni realizzate direttamente dal costruttore.

In questi casi si tratta di portare a termine il procedimento amministrativo relativo a manufatti abusivi caratterizzati da una certa inerzia fisica, cioè non suscettibili, di modifiche strutturali, ovvero che incidano sulla sagoma del manufatto.

2 Dall'altro lato procedere incentivando la riqualificazione per i manufatti abusivi di maggiore impatto percettivo visivo, non tali da richiederne la rimozione o decretarne l'incompatibilità, ma tali da richiedere la riqualificazione di cui all'art. 4 e 5 del PVCP:

Per ottenere tale risultato potrà essere messo a punto la seguente strategia:

Rafforzare la dotazione di risorse umane e professionali destinate al condono edilizio:

Si ricorrerà a professionalità esterne all'Ente, evitando che le risorse si indirizzino verso una mera attività istruttoria e finalizzandola alla chiusura del procedimento.

E' stata pertanto prevista una forma di compenso, in parte collegata all'attività istruttoria ma con una quota di incentivo legata alle pratiche chiuse con provvedimento definitivo.

Svincolarsi dal criterio rigidamente cronologico

Mentre per le richieste di permesso di costruire, o per le domande di sanatoria ai sensi dell'art. 36 del DPR 380/2001 presentate all'attualità (ad es. nel 2009, o nel 2010) l'esame delle domande in ordine cronologico è sancito direttamente dalla normativa vigente, non ha senso invece l'adozione del criterio strettamente cronologico, quando si tratta di esaminare pratiche la cui istanza originaria è stata presentata oltre venti anni fa, come quelle presentate ai sensi del titolo IV° della legge 47/85 (tra ottobre 1985 e giugno 1987).

Infatti i problemi dovuti ad avvicendamenti nella proprietà degli immobili, non sempre diligentemente segnalati, la variazione di domicilio dei richiedenti, la sopravvenuta carenza di interesse al rilascio del provvedimento per gli abusi formali, e quindi il disinteresse per una sollecita integrazione di documenti eventualmente carenti può comportare dei rallentamenti nell'adozione dei provvedimenti.

Svincolarsi dall'ordine cronologico consente di dare la precedenza alle pratiche corredate da documentazione completa, con intuibili vantaggi in termine di adozione di provvedimenti definitivi; consente altresì di estrapolare ed esaminare contestualmente, o comunque in modo consecutivo, gruppi di pratiche che presentano affinità o analogie, con relativa economia dei tempi nella valutazione ed emissione del provvedimento.

Snellire la procedura dell'acquisizione del parere di cui all'art. 32 della L. 47/85 e all'art. 167 del DPR 42/2004.

Fino al 31.12.2009, la procedura per il rilascio del parere di cui all'art. 32 della L. 47/85 e all'art. 167 del DPR 42/2004 era soggetto al seguente laborioso iter:

Istruttoria funzionario comunale

Parere Commissione comunale per il Paesaggio di cui alla L.R. 10/82

Emissione in sede comunale del Decreto Dirigenziale di Autorizzazione Paesaggistica in sanatoria

Esercizio da parte della Soprintendenza della potestà di Annullamento

Emissione in sede comunale del provvedimento definitivo sulla scorta delle rituali certificazioni del casellario giudiziario e dei carichi pendenti.

In seguito alla scadenza del regime transitorio e all'entrata in regime dell'art. 156 del DPR 42/2004, per la autorizzazioni preventive, resta da definire il percorso per l'emissione del parere di cui all'art. 32 della L. 47/85 e all'art. 167 del DPR 42/2004.

E' auspicabile, alla luce delle recenti collaborazioni istituzionali, (CFR redazione del PVCP) la previsione di una sede paritetica Soprintendenza - Comune per l'espressione contestuale del parere senza ulteriori gravami procedurali, con straordinari vantaggi per la tempistica dei conseguenti provvedimenti.

Con l'implementazione di tale strategia appare realistico un flusso di provvedimenti pari a circa 250-300 pratiche l'anno, per tre anni.
