

**COMUNE DI GROTTAFERRATA**  
**STUDIO DEL TERRITORIO**

**L.R. N. 28/80**

\* \* \*

**RELAZIONE di CONTRODEDUZIONI**

**Premessa**

Si redige la presente Relazione di Controdeduzioni alle Osservazioni alla Delibera di Consiglio Comunale di Grottaferrata, n. 49/2019, con la quale veniva adottata, la relazione tecnica conclusiva sulla perimetrazione dei nuclei sorti spontaneamente, redatta dal sottoscritto.

**Osservazione n. 1 – prot. 6574 del 14/02/2020**

Il Comitato Molara per Grottaferrata chiede che il Comune di Grottaferrata provveda ad annullare d'ufficio sia la determina Dirigenziale n. 742/2019 che la Deliberazione Consiliare n. 4 del 19/11/2019, procedendo a porre in essere ogni atto e provvedimento amministrativo necessario per ottemperare all'obbligo alla stessa imposto dagli artt. 1 e 2 della L.R. n. 28/80 e della sentenza del TAR Lazio n. 9874/2019, provvedendo a concludere il procedimento di perimetrazione/pianificazione dei nuclei abusivi esistenti sul territorio comunale.

**Controdeduzione**

In merito a quanto citato nell'Osservazione di cui sopra, come specificato nella relazione conclusiva redatta dallo scrivente, si ribadisce che i Comuni, in cui siano individuati nuclei edilizi abusivi in contrasto con le destinazioni di zona previste nello strumento urbanistico, provvedono ad adottare una speciale variante diretta al recupero urbanistico dei nuclei abusivi, **sempre che ricorrano le seguenti condizioni** (Capo II – art. 4 Legge 28/80):

- **la rilevanza socio-economica dei singoli insediamenti;**
- **la possibilità di un razionale inserimento dei singoli insediamenti nel territorio e nell'organismo urbano;**
- **la compatibilità con eventuali vincoli di varia natura esistenti sul territorio.**

L'indagine conoscitiva svolta dallo scrivente sullo stato dell'abusivismo, è stata finalizzata propriamente all'individuazione del verificarsi di tutte le condizioni richieste sia dalla normativa che dall'Amministrazione comunale.

Si è pertanto proceduto ad una ulteriore verifica dei possibili nuclei da ammettere a recupero, anche attraverso controllo su cartografie aggiornate, sia catastale che satellitare, oltre che ad ulteriori studi di rilievo dello stato di fatto e delle condizioni urbanistiche al contorno.

In merito all'operazione di individuazione dei nuclei sorti spontaneamente, contestata nell'Osservazione pervenuta si evidenzia che quanto è stato fatto è esaminare la situazione degli ambiti edificati spontaneamente ed effettuare una serie di simulazioni orientate a definire ipotesi di perimetrazione da sottoporre a verifica rispetto ai parametri di riferimento, posto in ogni caso che non può darsi una definizione di nucleo edilizio univoca ai sensi della L.R. 28/80, e pertanto si è tenuto conto di quanto riportato nel parere prot. 147491 del 27/5/2014 – Area Legislativa e Conferenze di Servizi della Regione Lazio “... il concetto di nucleo edilizio sarà oggetto di specifica valorizzazione in sede di istruttoria tecnica, non essendo possibile definirlo una volta per tutte, considerati anche i differenti fattori che su di esso possono incidere, assai mutevoli a seconda delle varie realtà comunali...”, ed è stato preso a riferimento il criterio esplicitato all'art. 57 delle

NTA del PTPG che, relativamente al concetto di nucleo testualmente lo individua, pur con il limite di una valutazione di ordine meramente quantitativo, come “... gruppi di non meno di 10 edifici che non distino più di 30 metri l’uno dall’altro...”

Alla luce di questo studio dettagliato il sottoscritto è giunto alla conclusione riportata nella relazione conclusiva e rintracciabili nelle Tav. 4a – 4b – 4c, da cui si evince che gli ambiti individuati risultano caratterizzati da edilizia diffusa, privi quindi di elementi che ne evidenzino una qualsivoglia unitarietà, posti, generalmente a ridosso di viabilità di tipo provinciale e/o statale o di consolidato scorrimento (e quindi sufficientemente collegati - dal punto di vista infrastrutturale - con il resto del territorio) e ricadenti interamente in ambiti di paesaggio tutelato (in base al PTPR recentemente approvato con Deliberazione di Consiglio Regionale n. 5 del 2 agosto 2019 e pubblicato sul BURL n. 13 del 13/02/2020). Attraverso le fasi di studio effettuate dallo scrivente si è pertanto chiarito la natura e l’estensione dello sviluppo insediativo del territorio, e la natura dell’abusivismo di Grottaferrata. Fermo restando che “... i manufatti abusivi restano quindi sanabili esclusivamente alle condizioni ed ai termini previste dalle leggi sul condono edilizio ...” (parere prot. 147491 del 27/5/2014 – Area legislativa e Conferenze di Servizi della Regione Lazio). E come affermato nel parere prot. 105052 del 16/10/2013 - Area legislativa e Conferenze di Servizi della Regione Lazio: “...che non è configurabile un obbligo di provvedere alla pianificazione secondo gli esclusivi strumenti urbanistici di cui alla L.R. 28/80 ma rientra nella discrezionalità di cui gode l’Amministrazione comunale la scelta circa l’utilizzo dello strumento di pianificazione ritenuto più idoneo a garantire la corretta ed ordinata pianificazione del territorio compromesso da insediamenti abusivi...”.

Quindi si conferma che nell’ambito dello studio effettuato si è potuto accertare che

- nel Comune di Grottaferrata è localizzato un abusivismo di tipo diffuso, prevalentemente di necessità,
- non è possibile individuare alcuna perimetrazione dei nuclei abusivi che possa essere rispondente ai criteri stabiliti, trattandosi prevalentemente di edilizia sparsa e riconducibile al concetto di nucleo edilizio.
- non è possibile ricondurre le porzioni interessate dal fenomeno alle condizioni che sono richiamate all’art. 4 della L. 28/80 citate.
- la possibilità di un razionale inserimento dei singoli insediamenti, in cui ricadono gli immobili abusivi legittimati o legittimabili nel territorio, di fatto, per la localizzazione degli stessi è ad oggi già connaturata con l’essenza stessa degli ambiti considerati (ciò vale in particolar modo per l’ambito di Castel de Paolis attraversato dalla viabilità che ha subito una recente potenziamento nell’ambito dell’attuazione del progetto dello snodo di Squarciarelli e per l’ambito della Molarina posto a ridosso della S.S. Tuscolana ex Anagnina);
- la compatibilità con i vincoli sovraordinati dai Piani Paesistici Regionali (A e B) esistenti sul territorio, ad oggi non si configura, dal momento che gli ambiti interessati ricadono prevalentemente in aree ad alto livello di tutela, se non addirittura (per quanto riguarda la Zona Molarina ed in parte la Zona dell’Isola amministrativa) nell’ambito del perimetro del Parco dei Castelli Romani e Prenestini.

Alla luce di quanto detto fino ad ora, come già ampiamente dimostrato nella relazione conclusiva dell’incarico si ribadisce **che il territorio comunale è sicuramente interessato dalla presenza di costruzioni abusive ma che, con altrettanta certezza, le stesse non sono riferibili a nuclei perimetrabili ai sensi della L.R. 28/80,**

Peraltro nella citata relazione si afferma che la ricomposizione urbanistica degli effetti prodotti dall’abusivismo in generale, potrà trovare adeguata concretizzazione a seguito dell’inserimento della tematica nell’ambito della pianificazione generale relativa al nuovo PUCG.

**Osservazione 2 – prot. 6670 del 14/02/2020**

Il Comitato Molara per Grottaferrata quale osservazione propone per la Località Molara, la Località Isola Amministrativa e la Località Castel de Paolis una perimetrazione di nuclei sorti spontaneamente ai sensi della L.R. 28/1980 propedeutica all' approvazione di un Piano di Recupero quale Variante Urbanistica al vigente P.R.G..

### **Controdeduzione**

Con riferimento all'osservazione protocollo 6670 del 14/02/2020 si controdeduce quanto segue: la documentazione allegata all'osservazione, che costituisce fondamento per le argomentazioni ivi contenute, riproduce quella già depositata in atti con protocollo 48359 del 31/12/2018 come integrata con nota prot. 3881 del 31/01/2019.

A tal fine si ritiene doveroso ribadire quanto già argomentato nella nota dell'U.T.C. prot. 7680 del 01/03/2019, con particolare riferimento a quanto, anche in aggiunta, si esplicita di seguito:

- La facoltà per i privati di proporre Piani di Recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente è riconosciuta al Titolo IV – art. 30 della Legge n° 457/78, tenendo presente che - in prima istanza - è demandata ai Comuni l'individuazione degli ambiti da assoggettare a Piani di recupero che si configurano quali Piani Particolareggiati attuativi di previsioni di P.R.G.;
- La L.R. 28/80 “Norme concernenti l'abusivismo edilizio ed il recupero dei nuclei edilizi sorti spontaneamente” come richiamato dall'art. 1 consente ai Comuni di “... *procedere, mediante apposite ed organiche iniziative: al rilevamento delle costruzioni abusive esistenti nel territorio del comune; alla individuazione dei nuclei edilizi abusivi sorti in contrasto con le destinazioni di zona previste dagli strumenti urbanistici generali ovvero con le norme di legge nazionali o regionali comportanti, anteriormente all' approvazione dello strumento urbanistico generale, limiti di edificabilità; alla individuazione dei nuclei edilizi abusivi che, ancorché non in contrasto con le destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici generali, siano sorti senza la preventiva approvazione dello strumento attuativo ovvero in violazione di altre norme di attuazione stabilite negli strumenti urbanistici* (comma 1). *La individuazione dei nuclei edilizi abusivi di cui al primo comma consiste nella perimetrazione delle parti del territorio occupate da costruzioni abusive nonché delle aree inedificate da destinare ad edilizia residenziale e a recupero degli standard urbanistici. La perimetrazione risulta da elaborati grafici e dalla descrizione della consistenza e tipologia edilizia nonché dello stato di urbanizzazione e della dotazione dei servizi*”(comma 2).
- La stessa L.R. 28/1980 è, per intrinseca natura, legge urbanistica tesa a restituire dignità urbana ad ambiti assoggettati ad interventi di edilizia spontanea, fermo restando che i manufatti abusivi restano sanabili esclusivamente alle condizioni ed ai termini previsti dalle leggi sul condono edilizio (L. 47/85 – L.724/94 – L. 326/2003) o - per gli abusi formali - dell'accertamento di conformità (art. 36 dpr 380/2001 e art. 15 della L.R. 15/2008), avendo gli strumenti di pianificazione previsti dalla L.R. 28/80 esclusivamente valenza di recupero urbanistico che quindi non possono comportare la sanatoria di manufatti sorti spontaneamente (v. in proposito parere Area Legislativa, Giuridico e Conferenze di Servizi della Regione Lazio prot. 385893/2011 del 12/4/2012);
- Che le particolari peculiarità del territorio comunale di Grottaferrata, assoggettato per la quasi totalità a vincolo paesaggistico istituito ai sensi e con le procedure della L. 1497/39 (oggi Dlgs 42/2004) in conseguenza delle dichiarazioni di notevole interesse sancite dall'emanazione dei D.M. 2/4/1954 - 24/4/1954 - 29/8/1959, consentono, in applicazione dei principi sanciti dall'art. 32 della richiamata Legge n. 326/2003, di definire pratiche di condono edilizio relative ad interventi di lieve entità riferibili alle uniche tipologie di opere abusive suscettibili di sanatoria, di cui ai punti 4, 5 e 6 dell'all.1 al D.L. n.269 del 2003, vale a dire interventi di restauro e risanamento conservativo e di manutenzione straordinaria conformi agli strumenti urbanistici, escludendo interventi che abbiano comportato la

realizzazione di nuove volumetrie o l'ampliamento di fabbricati esistenti in termini volumetrici e/o superficiali;

- Valga a conferma di quanto sopra esplicitato il consolidato e univoco orientamento giurisprudenziale rinvenibile nelle sentenze: n. 40676/2016 Cass. Pen – n. 2367 CdS ,Sez. VI del 30/04/2013 – n. 2518 CdS, Sez VI, del 18/05/2015 - n. 628/2017 CdS – n. 425 CdS, Sez. VI, del 17/01/2020 alle quali non può che uniformarsi l'azione di questo Ufficio Tecnico sia nella fase di valutazione istruttoria delle pratiche di condono edilizio riferibili alla L. 326/2003 sia in questa fase di controdeduzioni alle osservazioni pervenute relativamente alla Deliberazione di C.C. n. 49/2019;
- L'orientamento di cui sopra, d'altra parte, appare del tutto congruente con la considerazione che la Corte Costituzionale ha sempre ritenuto che il fondamento giustificativo dell'intera legislazione sul condono edilizio fosse rappresentata dalla necessità di chiudere un passato illegale in attesa di poter giungere ad una repressione efficace dell'abusivismo edilizio; fenomeno, quest'ultimo, lungi dall'essere debellato se è vero che "...l'indice di abusivismo edilizio - ossia il rapporto, calcolato ogni anno dall'ISTAT, tra costruzioni abusive e costruzioni autorizzate - sfiora il 20%, raggiungendo, secondo i dati ISTAT del rapporto BES (Benessere Equo e Sostenibile), la cifra del 19%, con una forbice che va dal 64% in Regioni come Campania e Calabria al 2% del Trentino Alto Adige (cit. L. Casini, *Abusi e condoni edilizi: dalla clandestinità al giusnaturalismo?* Giornale di Diritto Amministrativo 1/2019)...” [RGA Online – Rivista Giuridica dell'Ambiente – N. 12 - Giugno 2020 - *passim*];
- Esplicitata la doverosa fase introduttiva, si prende atto che l'osservazione, per espressa dichiarazione di intenti dei proponenti, si pone l'obiettivo di *"...recuperare urbanisticamente ampi territori su cui insistono, in misura rilevante, manufatti oggetto di sanatoria e, quindi, ambiti interessati dal fenomeno dell'abusivismo edilizio..."* . Orbene appare del tutto evidente che gli intenti dichiarativi sopra richiamati non trovano esplicitazione nel prosieguo della trattazione, peraltro in alcuni tratti difficilmente intellegibile, dal momento che la presenza all'interno degli ambiti individuati come perimetrabili (e quindi suscettibili di recupero) di immobili non meglio identificati, quanto a pratica di condono edilizio di riferimento e a legge di condono collegata (L.47/85 – L.724/94 – L.326/32003), ne compromette la catalogazione ai fini delle ipotizzare operazioni di recupero urbanistico, e quindi l'accertamento del diritto all'inclusione o del dovere di esclusione. Soccorre tuttavia in questo senso l'esplicita dichiarazione secondo la quale: *"...E' chiaro che il punto 3 nelle lettere a, b, c, sono completamente espletate nella proposta di perimetrazione depositata a mano presso sia la Regione Lazio che al Comune di Grottaferrata in data 31.12.2018 e loro integrazione conclusiva in data 31.01.2018, dove oltre 180 famiglie (Complessivamente 460 persone che vivono in mancanza dei servizi di urbanizzazione primaria e secondaria nonostante il gettito derivante dai tre condoni L. 47/1985, L. 724/1994, L. 326/2003) hanno sottoscritto in calce la loro proposta sugli Elaborati Grafici di Accompagno, tale atto a fatto seguito alle date perentorie che la Regione Lazio ha espresso nelle loro Missive nel corso dell'Anno 2016, 2017 che sono richiamate a margine della stessa, tale proposta è conforme a quanto prevedono le seguenti norme sovraordinate di livello nazionale che regionale..."*, da cui si evince, inequivocabilmente, che la proposta in trattazione a valere quale osservazione alla Deliberazione di C.C. n. 49/2019, come anticipato in premessa, è sovrapponibile a quella già depositata in atti con protocollo 48359 del 31/12/2018 come integrata con nota prot. 3881 del 31/01/2019, rispetto alla quale l'U.T.C. aveva già esplicitato le motivazioni di improcedibilità;
- Dalle considerazioni che precedono risulta del tutto evidente come non si possa, a meno di un inutile aggravio del procedimento che contraddirebbe i principi cardine dell'azione amministrativa, inoltrarsi nell'ulteriore valutazione dell'osservazione in oggetto. La stessa

infatti risente necessariamente dell'impostazione iniziale che ne condiziona l'impianto complessivo e laddove, come sopra ampiamente dimostrato, lo stesso venga indebolito nei suoi concetti posti a fondamento, non sussistano ragioni per dimostrare con ulteriori approfondimenti l'inconsistenza di una tesi rivelatasi fallace fin dal proprio esordio; tale quindi da ingenerare nei proponenti il perpetrarsi dell'illusione di poter legittimare, con la procedura proposta di variante urbanistica speciale, tutti quegli immobili realizzati dopo il 31/12/1993 e riferibili alla Legge di condono n. 326/2003 nonché alle categorie di interventi di cui ai n.ri 1,2 e 3, sicuramente presenti, per espressa dichiarazione dei proponenti, negli ambiti interessati e non altrimenti sanabili in base agli orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati, eludendo con ciò le specifiche disposizioni normative che regolano l'attività urbanistico-edilizia nella Regione Lazio;

- Da quanto precede si prende lo spunto per ribadire un punto che si ritiene fondamentale, alla luce delle problematiche locali e al grado di urbanizzazione raggiunto negli ambiti citati nell'osservazione: al fine di dar corso ad una Pianificazione che, originando dallo stato attuale, individui le potenzialità future delle macroaree considerate (Molara, Castel de Paolis e Isola Amministrativa) al fine di promuovere una riqualificazione degli ambiti urbani considerati, non si possa prescindere dal considerare l'intera estensione del territorio comunale, nell'ottica di nuovo PUCG, che garantisca un approccio olistico del tutto diverso rispetto alla Variante speciale (la cui necessità è sostenuta nell'osservazione presentata), che presenta i limiti di un'analisi degli equilibri e dei parametri urbanistici limitati al ristretto perimetro di intervento, poiché, come riportato nell'art. 28 c.4 della L.R. n. 38/99, è il PUCG e le sue disposizioni che : *"... determinano indirizzi per le parti del territorio di nuova edificazione o da assoggettare a riqualificazione o ristrutturazione urbana, ..., definendo le dimensioni massime ammissibili, le quantità di spazi necessari per il soddisfacimento dei fabbisogni anche abitativi nell'ambito dell'edilizia residenziale sociale e per l'esercizio delle diverse funzioni, con particolare riferimento a quelle pubbliche o collettive, nonché le utilizzazioni compatibili e le infrastrutture necessarie a garantire la realizzazione delle previsioni, secondo il criterio del massimo recupero e riuso del territorio urbanizzato e delle altre aree edificate esistenti, al fine di determinare il minimo ricorso all'urbanizzazione ed all'edificazione di nuove zone ed aree."*

**Si ritiene pertanto, per tutto quanto argomentato in precedenza, che non sussistano le condizioni per l'accoglimento dell'osservazione n. 1 e dell'osservazione n. 2.**

**IL PROFESSIONISTA INCARICATO**  
**Arch. Piero Massimo Cerasoli**

