

NUOVE NORME PER LE DEMOLIZIONI DEI MANUFATTI ABUSIVI

La Camera ha approvato, in seconda lettura, la proposta di legge in quota opposizione di iniziativa del Sen. Falanga (AL-A (MpA), già approvata dal Senato il 22 gennaio 2014 e concernente un intervento sul Testo Unico in materia di edilizia (DPR 380 del 2001) con l'intento di **razionalizzare le procedure di demolizione conseguenti ad illeciti edilizi**. Il testo torna ora al Senato.

Per ulteriori approfondimenti si vedano i [lavori parlamentari](#) dell'[AC 1994](#) "Disposizioni in materia di criteri di priorità per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi" (relatore Carlo Sarro di FI- PdL) e i [dossier](#) pubblicati dal Servizio Studi della Camera dei deputati.

Il fenomeno delle demolizioni conseguenti ad abusi edilizi costituisce questione particolarmente rilevante nel Paese, specie in alcune aree, dove la diffusione del fenomeno ha raggiunto dimensioni preoccupanti e le esigenze di salvaguardia dei paesaggi sono molto più stringenti.

Il testo del provvedimento in oggetto è stato ampiamente modificato nel corso dell'esame in Commissione Giustizia, dopo una approfondita indagine conoscitiva¹, su iniziativa del Partito Democratico, rispetto alla versione uscita dal Senato. Ulteriori emendamenti sono stati poi approvati in Aula.

LE PROFONDE MODIFICHE APPORTATE DALLA CAMERA

Il risultato del dibattito in Commissione è stato un **giusto equilibrio nei contenuti**, allo stesso tempo efficace quanto al raggiungimento delle finalità prescelte dal legislatore. Un equilibrio che non era semplice da trovare. Infatti, molti e diversi erano gli interessi in gioco: da un lato, vi era e vi è tutt'oggi la necessità di comprendere in che modo disciplina

¹ Tra gli altri sono stati auditati alcuni titolari degli uffici del pubblico ministero (della procura presso il Tribunale di Roma; della procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e della procura generale presso la Corte di Appello di Napoli; della procura generale presso la Corte di Appello di Salerno; della procura generale presso la Corte di Appello di Lecce; procura distrettuale antimafia di Bari; procura presso il tribunale di Palermo, rappresentanti di associazioni (Osservatorio nazionale Ambiente e Legalità di Legambiente nazionale; Italia Nostra), dell'Istituto nazionale urbanistica e dell'ANCI, Associazione nazionale comuni italiani).

re le procedure sottese agli abbattimenti dei manufatti abusivi, impegno che lo Stato nelle sue diverse articolazioni non sempre – per non dire di rado – riesce ad ottemperare per mancanza di risorse, per eccessiva contraddittorietà della normativa, per scarsità di uomini e mezzi. Siamo indietro nel difficile compito di ripristinare lo stato dei luoghi in tutti quei casi in cui si è verificato un abuso edilizio. Dall'altro lato, vi è la stringente necessità di sbloccare questo stato di cose, andando a colpire per prime quelle situazioni di abuso più gravi, più drammatiche e più sfrontate, che presentano un grado di allarme sociale e ambientale maggiore e più significativo di altre.

Con questo provvedimento, ed in special modo con il testo che è stato licenziato in Commissione Giustizia rispetto al testo base, si cerca esclusivamente di prevedere meccanismi che puntino ad un unico obiettivo: quello di evitare che la repressione e il contrasto ai piccoli abusi diventino il più grande alibi ed il più grande ostacolo alla persecuzione dei grandi abusi speculativi, o comunque degli illeciti più risalenti, e per questo il lavoro è stato lungo ed articolato. I contributi positivi forniti nelle audizioni dagli esponenti di molte procure, in special modo campane, e da Legambiente, hanno portato ad introdurre significativi emendamenti e modifiche al testo licenziato dal Senato, che vanno in un'unica direzione: combattere più efficacemente l'abusivismo e fornire strumenti più incisivi al lavoro degli uffici giudiziari e degli enti locali.

Con gli emendamenti approvati si è voluto evitare il rischio, contenuto nel testo pervenuto dal Senato, di un aumento di ricorsi da parte del responsabile dell'abuso, con l'effetto perverso di rallentare o addirittura paralizzare l'esecuzione delle sentenze di demolizione.

NESSUN CONDONO MASCHERATO

“Sia ben chiaro un aspetto: con questa proposta di legge **non intendiamo discutere di condoni mascherati o di sanatorie camuffate da cavilli procedurali**. Lo spirito è ben altro, ed è quello di **snellire un sistema**, nel mentre che si porta avanti un progetto di revisione complessiva delle procedure sottese agli abbattimenti, e che si reperiscano risorse realmente in grado di alleggerire il carico di procure ed enti locali”.²

IL QUADRO NORMATIVO ATTUALE³

La demolizione di immobili abusivi

Per la fase dell'esecuzione delle demolizioni, il TU edilizia (DPR 308 del 2001) prevede attualmente un **sistema a doppio binario** che vede la competenza:

- delle **autorità amministrative (Comuni, Regioni e Prefetture)** che procedono con le forme del procedimento amministrativo;
- dell'**autorità giudiziaria**, in presenza della condanna definitiva del giudice penale per i reati di abusivismo edilizio (art. 31, comma 9, TU) ove la demolizione non sia stata ancora eseguita.

I reati conseguenti ad interventi edilizi sono quelli commessi in **assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali** nonché interventi **realizzati mediante denuncia di inizio attività** (art. 31 TU)⁴.

² Così Michela Rostan del PD, nel suo intervento durante la discussione in Aula del 16 maggio 2016.

³ Fonte: Servizio Studi – Camera dei Deputati, dossier n. 397 del 17 febbraio 2016.

Il canale giudiziario

Sostanzialmente, **l'attuale sistema della classificazione degli illeciti edilizi riserva all'autorità giudiziaria la titolarità dell'esecuzione delle demolizioni solo quando queste conseguano al giudicato penale.**⁵

Il canale ordinario, quello amministrativo

La competenza per le demolizioni di manufatti abusivi è ordinariamente affidata agli uffici comunali. Mentre nei casi di maggior gravità – come abusi edilizi su aree non edificabili, destinate a edilizia residenziale pubblica, sottoposte a vincolo storico o ambientale – il dirigente comunale può direttamente procedere alla demolizione (art. 27 TU), la procedura ordinaria prevede che la demolizione sia preceduta da una ingiunzione al responsabile dell'abuso.⁶

Intervento eventuale: Regione e Prefetto

Il legislatore ha previsto **poteri suppletivi in capo alle regioni ed al prefetto, in caso di inadempimento dei comuni.** Infatti, il TU edilizia prevede che: ove il Comune non abbia provveduto entro i termini stabiliti, possa essere la Regione a disporre la demolizione delle opere eseguite (art. 40); analogamente, alla demolizione può in via residuale provvedere il prefetto.⁷

⁴ Gli interventi eseguiti in **totale difformità** dal permesso di costruire sono quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, plano-volumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile. Le **variazioni essenziali** ricorrono esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni: a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standard inderogabili per gli strumenti urbanistici, previsti dal DM 2 aprile 1968; b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato; c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza; d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito; e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.

⁵ L'art. 31, comma 9, TU edilizia stabilisce che il giudice, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 44 (inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal TU, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire; esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione; lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio; interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso), ordina la demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita.

⁶ Il procedimento amministrativo di demolizione passa attraverso le seguenti fasi: 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, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto; se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi entro 90 gg. dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune; l'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire nel termine, previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente. L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso (è fatta salva, tuttavia, la possibilità che la demolizione contrasti con prevalenti interessi pubblici o con rilevanti interessi urbanistici o ambientali).

⁷ Tale potere è esercitato sulla base di un elenco di opere non sanabili (trasmesso dal dirigente comunale entro il mese di dicembre di ogni anno) per le quali il responsabile dell'abuso non ha provveduto, nel termine, alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi; nel medesimo termine le amministrazioni statali e regionali preposte alla tutela trasmettono al prefetto l'elenco delle demolizioni da eseguire. Il prefetto provvede sia all'acquisizione della proprietà dei beni e delle aree che alla demolizione, con possibilità di avvalersi, per gli abbattimenti, sia di strutture operative dello Stato che di imprese private (art. 41). L'art. 41, comma 3, TU prevede che i lavori di demolizione siano affidati anche a trattativa privata, ove ne sussistano i presupposti, ad imprese tecnicamente e finanziariamente idonee. Il prefetto può anche avvalersi, per il tramite dei provveditorati alle opere pubbliche, delle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa, sulla base di apposita convenzione stipulata d'intesa tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministro della difesa.

IL CONTENUTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE

Confermata la doppia competenza

Viene **confermato, per la fase dell'esecuzione delle demolizioni, l'attuale sistema a doppio binario**, che vede la competenza, da un lato dell'autorità giudiziaria, e dall'altro, delle autorità amministrative che curano il processo amministrativo propedeutico all'abbattimento.

Demolizioni in base a criteri fissati dal PM

Circa il profilo giudiziario, il testo all'esame dell'Assemblea modifica all'articolo 1 il decreto legislativo n.106 del 2006, che disciplina la riorganizzazione degli uffici del pubblico ministero: al titolare dell'ufficio richiede il compito di determinare i **criteri organizzativi** per l'esecuzione degli ordini di demolizione delle opere abusive e degli ordini di rimessione *in pristino* dello stato dei luoghi. Si è trattato in altre parole di **normare alcuni criteri che costituiscono già di per sé prassi operativa e consolidata** di alcune procure della Repubblica: il PM dovrà dare adeguata considerazione agli immobili di **rilevante impatto ambientale** o in zone tutelate e vincolate, agli immobili che per qualunque motivo rappresentano un **pericolo per la pubblica o privata incolumità**, agli **immobili nella disponibilità di soggetti condannati per reati di associazione mafiosa**. Tra questi immobili, il cui abbattimento dovrà essere considerato prioritario, il PM dovrà inoltre dare **priorità agli immobili in corso di costruzione, o comunque non ancora ultimati alla data della sentenza di condanna**.

INTERVENTO DELLE PREFETTURE

Si modifica l'articolo 41 del TU edilizia, prevedendo un intervento più incisivo del Prefetto per consentire l'esecuzione effettiva degli abbattimenti. Ogni anno i comuni comunicheranno al prefetto (e alle amministrazioni preposte alla tutela) l'elenco delle opere non sanabili che il responsabile dell'abuso non ha demolito e per le quali è scaduto anche il termine di 270 giorni entro il quale il comune è tenuto a concludere la demolizione. L'obiettivo è prevedere per legge un intervento sostitutivo nel caso in cui il Comune non provveda alle demolizioni, superando in questo modo anche il rischio di ritardi dovuti ad un'eccessiva pressione dei cittadini responsabili di abusi sul livello di governo locale.

Più risorse in arrivo per fare demolizioni

Al Ministero delle Infrastrutture sarà istituito un **fondo di rotazione** (5 milioni di euro nel 2016 e 10 milioni di euro all'anno in quelli successivi) destinato ai Comuni per le demolizioni. Il finanziamento dovrà essere restituito in dieci anni.

Più trasparenza con la Banca dati

Per garantire trasparenza e efficienza nelle demolizioni viene attivata la banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio, a disposizione delle amministrazioni e degli uffici giudiziari competenti in materia, dove confluiscono tutte le informazioni su illeciti e provvedimenti emessi. Per il funzionario che ritarda l'inserimento dei dati scatta una sanzione pecuniaria di mille euro.

Relazione annuale al Parlamento

Ogni anno, entro il 31 marzo, il ministro delle Infrastrutture deve presentare alle competenti commissioni parlamentari una relazione sull'andamento dell'abusivismo edilizio e sulle demolizioni eseguite.