



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori LO MORO, CARDINALI, ANGIONI, CANTINI,
CIRINNÀ, Elena FERRARA, RICCHIUTI, ZANONI, FAVERO, FORNARO,
GATTI, LO GIUDICE, LUCHERINI, DIRINDIN e GUERRA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 NOVEMBRE 2016

Modifica al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica
6 giugno 2001, n. 380, in materia di demolizioni a seguito di procedimento
penale

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge trae origine dal lavoro svolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, la quale, costituita all'inizio di questa legislatura, ha concluso la propria attività il 26 febbraio 2015 con la votazione della relazione conclusiva, approvata successivamente con risoluzione dall'Aula il 20 maggio 2015.

Nel corso dell'indagine, dalla quale è emersa una complessiva drammatica sottovalutazione del fenomeno, sono stati individuati specifici ambiti, ai quali più frequentemente sembrano ricollegarsi le intimidazioni ai danni degli amministratori locali. La crisi del rapporto fiduciario fra cittadini e classe politica; gli illeciti edilizi e la conseguente attività repressiva; la gestione dei rifiuti e delle attività estrattive; le procedure di affidamento degli appalti; la gestione del commercio e delle licenze; l'amministrazione dei beni confiscati e il ruolo dei sindaci all'interno dei procedimenti di trattamento sanitario obbligatorio (TSO) costituiscono, anche se con diversa portata e incidenza territoriale, alcune delle possibili fonti delle azioni intimidatorie.

La relazione conclusiva, dopo aver ricostruito la portata complessiva, sia in termini quantitativi che qualitativi, del fenomeno, ha poi prospettato non solo una serie di misure di carattere organizzativo e di modifica della legislazione penale vigente, la quale, non tenendo conto della portata plurioffensiva della condotta intimidatoria, non appresta una specifica tutela agli amministratori locali, ma anche puntuali interventi, anche normativi sui singoli «moventi» sopra ricordati.

Una prima parte delle misure prospettate nella relazione – ovvero quelle relative alla legislazione criminale e penale – è stata recepita nel disegno di legge atto Senato n. 1932, il quale, approvato con modifiche dal Senato, lo scorso 8 giugno, e non ancora esaminato dall'altro ramo del Parlamento, prevede, per l'appunto, «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti».

Con riguardo poi agli interventi sui singoli «moventi» è stato presentato, recentemente, il disegno di legge atto Senato n. 2496, il quale fa propri, invece, gli esiti dell'inchiesta con riguardo alle modifiche normative relative al TSO.

Sempre nel quadro degli interventi correttivi indicati nella relazione conclusiva, si inserisce anche il provvedimento in esame, il quale, recependo non solo le sollecitazioni emerse nel corso dell'attività di inchiesta, ma anche i rilievi formulati in sede giurisprudenziale, interviene sulla disciplina relativa alla demolizione degli edifici abusivi.

Si tratta a ben vedere di una materia particolarmente complessa, il cui quadro legislativo di riferimento, in linea generale, è rappresentato dalle norme del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – testo unico degli enti locali (TUEL) – e più nel dettaglio, dagli articoli 27, 31, 41 e 98 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 – testo unico in materia edilizia (TUE).

La legislazione vigente prevede in particolare, con riguardo alla immediata repressione degli abusi edilizi e quindi all'esecu-

zione delle demolizioni, un sistema a doppio binario che vede la competenza delle autorità amministrative (comuni, regioni e prefetture) e dell'autorità giudiziaria, in presenza della condanna definitiva del giudice penale per i reati di abusivismo edilizio.

Con riguardo al procedimento amministrativo la normativa ricordata conferisce la competenza in materia di repressione dell'abusivismo ai comuni nell'ambito dei più ampi poteri di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e di governo del territorio prevedendo nel caso di immobili abusivi la possibilità di ordinare la demolizione ovvero, in presenza di determinati presupposti, di disporre l'acquisizione del bene al patrimonio pubblico. Tali strumenti sono volti, da un lato, ad evitare che il responsabile dei lavori abusivi possa fruire in modo definitivo dell'opera illecita e, dall'altro, a eliminare concretamente dal territorio il manufatto stesso o quantomeno ad assicurarne una fruizione a vantaggio pubblico compatibilmente con gli assetti urbanistici-territoriali.

Con riguardo ai rimedi giudiziari, al fine di assicurare una piena repressione degli abusi edilizi la normativa vigente (articolo 98 del TUE) prevede che «Con il decreto o con la sentenza di condanna il giudice ordina la demolizione delle opere o delle parti di esse costruite in difformità alle norme del presente capo [...] ovvero impartisce le prescrizioni necessarie per rendere le opere conformi alle norme stesse, fissando il relativo termine», senza - tuttavia - nulla precisare in ordine all'esecuzione delle stesse e senza disciplinare puntualmente le possibili ipotesi di sovrapposizione o interferenza tra autorità giudiziaria e decisioni dell'amministrazione. In teoria infatti l'intervento dell'autorità giudiziaria - chiamata a perseguire l'illecito sul piano penale - dovrebbe inserirsi quando ormai la procedura amministrativa è in fase conclusiva; tuttavia, nella prassi si riscontrano poche demolizioni ad opera dell'amministrazione comunale e al-

trettanti sporadici casi di acquisizione al patrimonio pubblico, per ragioni principalmente di carattere economico-finanziario, ma anche per motivazioni politico-sociali. Tale situazione fattuale, unita alla anomia legislativa segnalata ha contribuito al formarsi di un vivace dibattito giurisprudenziale. In particolare con riguardo alla questione relativa ai rapporti fra l'ordine di demolizione impartito dal giudice e l'attività amministrativa un primo e più risalente orientamento (Cass. pen. sez. unite, sentenza 10 ottobre 1987, n. 1, Bruni), nell'interpretare l'articolo 7 della legge n. 47 del 1985 (oggi articolo 31, comma 9, del TUE), il quale prevede che «il giudice, con la sentenza di condanna [...], ordina la demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita», ha riconosciuto al giudice un ruolo di mera supplenza dell'autorità amministrativa, alla quale compete istituzionalmente la cura degli interessi urbanistici. In altri termini solo quando vi sia stata inerzia dell'amministrazione, l'autorità giudiziaria può intervenire ordinando la demolizione a seguito di condanna. Tale intervento, proprio perché di supplenza dell'autorità amministrativa, si è ritenuto dovesse essere coordinato con gli interventi propri di detta autorità e, pertanto, «la demolizione non potrà essere ordinata quando l'opera sia stata acquisita dal Comune con deliberazione del consiglio che dichiari la sussistenza di prevalenti interessi pubblici, mentre dovrà essere ordinata quando l'opera sia stata acquisita dal Comune e in assenza di detta delibera non sia stata demolita e, a maggior ragione, quando nessun provvedimento sia stato adottato, sia stata, cioè, inerte non solo l'autorità comunale ma anche quella regionale competente a sostituirsi ad essa». Tale orientamento è stato progressivamente superato in favore di una visione dell'autorità giudiziaria come «garante del rispetto delle regole edilizie da parte dei privati» (Cass. pen. sez. unite, sentenza 19 giugno 1996, n. 15, Monterisi; in senso con-

forme, Cass. pen. sez. III, n. 37120 dell'8 luglio 2003; n. 26149 del 9 giugno 2005; n. 37120 dell'11 maggio 2005). Secondo tale impostazione il potere conferito al giudice in materia non è omologabile ai poteri di governo del territorio e di controllo delle trasformazioni urbanistiche di spettanza delle regioni, delle province e dei comuni; il giudice penale ha quindi solo il potere di ordinare misure a tutela di un interesse correlato a quello di giustizia, a ristoro cioè dell'offesa del territorio e, pertanto, di impartire un ordine accessivo alla condanna principale. Inoltre essendo il titolo esecutivo costituito dalla sentenza irrevocabile, comprensiva dell'ordine di demolizione, l'organo promotore dell'esecuzione deve essere identificato nel pubblico ministero. Tali principi sono stati da ultimo ripresi anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 5324 del 24 novembre 2015, nella quale il Supremo giudice amministrativo, nel precisare che non è ipotizzabile che l'esecuzione di un provvedimento adottato dal giudice venga affidata alla pubblica amministrazione, salvo che la legge non disponga altrimenti in modo espresso e che pertanto l'organo promotore dell'esecuzione non può che essere il pubblico ministero, con connessa parallela funzione del giudice dell'esecuzione penale, ha annullato, per carenza di potere da parte del comune, i provvedimenti amministrativi con i quali l'ente locale aveva dato esecuzione all'ordine di demolizione impartito dal giudice penale. Nonostante tali pronunce non sono mancate nella prassi soluzioni difformi, dovute alla difficoltà per l'autorità giudiziaria di reperire le risorse necessarie - essendo in base alla normativa vigente solo i comuni abilitati a richiedere anticipazioni a valere sul Fondo per la demolizione delle opere abusive istituito presso la Cassa depositi e prestiti spa per l'esecuzione delle demolizioni, anche quando alla demolizione deve provvedere l'autorità giudiziaria - per effettuare le demolizioni e all'assenza di una procedura in grado di individuare nell'e-

secuzione delle demolizioni puntuali criteri di priorità. Anche a tali problematiche, in assenza di una «parola chiara» del legislatore, ha cercato di sopperire, attraverso *best practises*, l'autorità giudiziaria, in particolare con riguardo al primo aspetto, subordinando la concessione dei benefici alla previa demolizione del manufatto abusivo, incentivando quindi l'autodemolizione, e dall'altro con riguardo alla razionalizzazione delle procedure di demolizione promuovendo la sottoscrizione di protocolli di intesa fra procure ed enti locali.

Altrettanto dibattuta a livello giurisprudenziale è la questione relativa ai rapporti tra l'ordine giudiziale di demolizione e l'acquisizione gratuita della *res abusiva* al patrimonio comunale. Secondo l'orientamento prevalente della Suprema corte, può ravvisarsi un'ipotesi di incompatibilità soltanto se la deliberazione consiliare abbia statuito di non dover demolire l'opera acquisita ravvisando l'esistenza di prevalenti interessi pubblici alla sua conservazione (*ex plurimis*, Cass., Sez. III, n. 37120 dell'8 luglio 2003; n. 26149 del 9 giugno 2005; n. 37120 dell'11 maggio 2005).

In questo complesso quadro normativo e giurisprudenziale il disegno di legge si propone di chiarire in via legislativa, in linea con la giurisprudenza prevalente (della Cassazione e del Consiglio di Stato), la titolarità della competenza in sede di esecuzione in ordine alla demolizione di edifici abusivi in ottemperanza a sentenze di condanna penale. Il chiarimento sembra necessario anche per la circostanza che, nonostante il consolidamento dell'orientamento prevalente, non sono mancate sentenze dei giudici di prime cure (si veda per tutti da ultimo TAR Abruzzo, sentenza 15 ottobre 2014, n. 412) che hanno continuato a riconoscere tale competenza in capo ai comuni, nonostante le indubbe difficoltà di natura economica e finanziaria incontrate dagli enti locali per farvi fronte e il fatto che, come è emerso nell'inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni

zioni agli amministratori locali, proprio all'esecuzione degli ordini di demolizione di immobili abusivi si ricollegano episodi intimidatori nei confronti dei sindaci coinvolti.

L'articolo unico del provvedimento in esame aggiunge quindi all'articolo 98 del TUE un ulteriore comma, nel quale si rinvia per l'esecuzione degli ordini di demolizione

di immobili abusivi impartiti con decisione del giudice penale a quanto previsto dai titoli II e III del libro X del codice di procedura penale relativi per l'appunto all'esecuzione delle sentenze penali. In tal modo si riconosce esplicitamente al pubblico ministero l'iniziativa dell'esecuzione e la competenza al giudice dell'esecuzione penale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 98 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«3-bis. Per l'esecuzione delle decisioni di condanna si applicano le disposizioni di cui ai titoli II e III del libro X del codice di procedura penale».

