



N. 150 - febbraio 2017

A.S. 580-B Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi

Il disegno di legge AS 580-B, approvato dal Senato e modificato ampiamente dall'altro ramo del Parlamento, detta **disposizioni volte a razionalizzare le procedure di esecuzione delle demolizioni di manufatti abusivi**.

E' opportuno segnalare come, nelle more dell'esame presso la Camera dei deputati, sia stato presentato il **disegno di legge AS 2592**, di iniziativa della sen. Lo Moro e altri, il quale, recependo le risultanze dell'attività svolta dalla Commissione di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni ai danni degli amministratori locali, interviene, anche esso, in tema di demolizioni di immobili abusivi. Più nel dettaglio l'articolo unico del provvedimento aggiunge all'art. 98 del TU edilizia (*vedi infra*) 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.

Breve quadro normativo

La normativa vigente e in particolare il **TU edilizia** (d.P.R. 308/2001) prevede, con riguardo alla immediata repressione degli abusi edilizi e quindi all'esecuzione delle demolizioni, **un sistema a doppio binario** che vede la competenza:

- ✓ delle **autorità amministrative** (Comuni, Regioni e Prefetture);
- ✓ dell'**autorità giudiziaria**, in presenza della condanna definitiva del giudice penale per i reati di abusivismo edilizio (art. 31, co. 9 TU edilizia),

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). 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:

- ✓ mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli *standard* inderogabili per gli strumenti urbanistici, previsti dal DM 2 aprile 1968;

- ✓ aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;
- ✓ modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;
- ✓ mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;
- ✓ violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.

Con riguardo al "binario amministrativo" la normativa ricordata conferisce puntuali competenze 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 facoltà di ordinare la demolizione ovvero 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.

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);

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**. 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, co. 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

Per quanto concerne **la copertura finanziaria delle attività di demolizione delle opere abusive- ma non per quelle di riduzione in pristino dello stato dei luoghi-** in base alla normativa vigente (**art. 32, co. 12, DL 269/2003, conv. L. 326/2003**) i Comuni sono abilitati a richiedere anticipazioni a valere sul **Fondo per la demolizione delle opere abusive istituito presso la Cassa depositi e prestiti s.p.a.**

Tale Fondo è destinato a concedere anticipazioni senza interessi sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive anche disposti dalla autorità giudiziaria.

Qualora il finanziamento non sia concesso in tutto in parte ovvero nell'ipotesi in cui l'intervento concerna la riduzione in pristino, l'ufficio giudiziario che dispone il pagamento deve procedere secondo l'ordinaria procedura di pagamento prevista dal d.p.r. 115/2002 attingendo al capitolo di bilancio relativo alle spese di giustizia.

Nel corso dell'attività conoscitiva svolta dalla Camera dei deputati (vedi infra) è stato rilevato come, a fronte dell'impossibilità per l'autorità giudiziaria di accedere direttamente alle risorse del Fondo, talune procure preferiscano favorire le cd. autodemolizioni, subordinando la concessione dei benefici penitenziari agli autori dei reati edilizi alla previa demolizione del manufatto abusivo.

Le **modalità per accedere al fondo** sono contenute in **due circolari** della cassa depositi e prestiti (**n. 1254 del 28 ottobre 2004** e **n. 1264 del 2 febbraio 2006**, la quale ha aggiornato la fase istruttoria del fondo). Esse prevedono che possono accedere al finanziamento soli comuni di cui ambito territoriale si realizza l'opera abusiva og-

getto di un provvedimento di demolizione. Sono ammessi al finanziamento esclusivamente i costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive, nonché le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse. Il finanziamento consiste in un'anticipazione, senza interessi, a valere sulle risorse del fondo, che ha natura rotativa. Il contratto di anticipazione inoltre deve inderogabilmente prevedere che, a garanzia dell'esatto adempimento delle obbligazioni assunte con il medesimo contratto, il Comune rilascia per tutta la durata dell'anticipazione, delegazione di pagamento irrevocabile e *pro solvendo* a valere sulle entrate afferente ai primi tre titoli del bilancio annuale relativo all'esercizio nel quale è stato previsto il ricorso all'anticipazione. Il Comune si obbliga a rimborsare l'importo dell'anticipazione e a pagare la spesa di gestione del fondo in un'unica soluzione entro 60 giorni dalla data di effettiva riscossione delle somme a carico degli esecutori degli abusi nonché a rispettare tale termine anche nel caso in cui la riscossione sia effettuata da parte di altra autorità competente. Fatte salve tali ultime disposizioni, il Comune è, comunque, tenuto a rimborsare l'importo dell'anticipazione e a pagare la spesa di gestione del fondo entro e non oltre il termine massimo di rimborso (cinque anni).

Per quanto concerne **la competenza dell'autorità giudiziaria**, l'attuale sistema della classificazione degli illeciti edilizi riserva ad essa **la titolarità dell'esecuzione delle demolizioni solo quando queste conseguano al giudicato penale.**

Più nel dettaglio l'**art. 31, co. 9, TU edilizia** stabilisce che il giudice, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 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.

Inoltre al fine di assicurare una piena repressione degli abusi edilizi l'art. 98 TU edilizia 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"*.

Il quadro normativo complessivo non detta una disciplina specifica per i casi di possibile interferenza tra autorità giudiziaria e decisioni dell'amministrazione. Ciò in quanto in teoria l'intervento dell'autorità giudiziaria-chiamata a perseguire l'illecito sul piano penale - dovrebbe inserirsi quando ormai la procedura amministrativa è in fase conclusiva. Nella prassi, però, si riscontrano poche demolizioni ad opera dell'amministrazione comunale, con la conseguente sovrapposizione fra le due procedure.

La questione relativa ai rapporti fra l'ordine di demolizione impartito dal giudice e l'attività amministrativa, quindi, ha dato luogo ad un vivace dibattito giurisprudenziale.

Secondo un primo orientamento (Cass. SU, sentenza 10 ottobre 1987, n.5888 Brunni), l'art. 7 della legge n. 47 del 1985 (oggi art. 31, co. 9 del TU edilizia) attribuirebbe al giudice un ruolo di mera supplenza dell'autorità amministrativa, alla quale compete istituzionalmente la cura degli interessi urbanistici (e quindi l'esecuzione delle demolizioni). Con la conseguenza l'autorità giudiziaria potrebbe intervenire ordinando la demolizione a seguito di condanna solo a fronte dell'inerzia dell'amministrazione e, pertanto, *"la demolizione non potrà essere ordinata quando l'opera sia stata acquisita dal Comune che dichiara 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". In linea con tale impostazione si segnala, fra le ultime, la **sentenza n.15 ottobre 2014, n. 412 del TAR Abruzzo**, con la quale il giudice amministrativo ha riconosciuto in capo ai Comuni la competenza in materia di esecuzione degli ordini di demolizione- anche impartiti dal giudice penale- di immobili abusivi.

In base ad un diverso orientamento (Cass. S.U. Sentenza 19 giugno 1996 , n. 15, Monterisi; in senso conforme, Cass., Sez. III, n. 37120 dell'8 luglio 2003; n. 26149 del 9 giugno 2005; n. 37120 dell'11 maggio 2005) il potere conferito al giudice in materia di demolizioni non è assimilabile 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.**

In linea con tale impostazione, il **Consiglio di Stato nella sentenza n. 5324 del 24.11.2015**, nel precisare che non è ipotizzabile che l'esecuzione d'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.

Contenuto del disegno di legge

Il disegno di legge, nella testo licenziato dal Senato in prima lettura, si componeva di un articolo unico, il quale inseriva nel TU edilizia un nuovo art. 44-*bis*. La nuova disposizione individuava, 11 criteri di priorità calibrati su parametri di varia natura, ai quali il PM (individuato quindi come organo preposto all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali di condanna per illeciti edilizi) doveva attenersi nell'esecuzione delle sentenze di condanna per i reati di cui all'art. 44 TU edilizia (vedi *supra*).

La proposta di legge è stata ampiamente modificata dalla Camera dei deputati. Il disegno di legge risulta, nella formulazione all'esame della Commissione, composto di quattro articoli.

L'articolo 1 modifica il [d.lgs. n. 106 del 2006](#), relativo alla riorganizzazione degli uffici del pubblico ministero, per attribuire al procuratore della Repubblica il compito di **determinare i criteri di priorità per l'esecuzione**:

- ✓ **degli ordini di demolizione** delle opere abusive, in presenza della condanna definitiva del giudice penale per i reati di abusivismo edilizio ([art. 31, co. 9, DPR n. 380 del 2001](#)) quando la demolizione non è stata ancora eseguita;
- ✓ **degli ordini di rimessione in pristino dello stato dei luoghi**, in presenza di condanna definitiva del giudice penale per l'esecuzione di opere su beni paesaggistici in assenza o in difformità all'autorizzazione ([art. 181, co. 2, del d.lgs. n. 42 del 2004](#), c.d. Codice del paesaggio).

Come è emerso anche nel corso dell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione giustizia della Camera (vedi *infra*) l'individuazione di alcuni criteri di priorità costituisce una prassi operativa già in uso presso alcune Procure della Repubblica.

Nella determinazione dei criteri di **priorità**, il PM dovrà dare adeguata considerazione:

1. agli immobili di rilevante impatto ambientale o costruiti su area demaniale o su area soggetta a vincolo ambientale e paesaggistico, sismico, idrogeologico, archeologico o storico artistico;
2. agli immobili che per qualunque motivo rappresentano un pericolo per la pubblica o privata incolumità, nell'ambito del necessario coordinamento con le autorità amministrative preposte;
3. agli immobili nella disponibilità di soggetti condannati per reati di associazione mafiosa (o commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p.) o di soggetti colpiti da misure prevenzione.

Nell'ambito di ciascuna delle tipologie di immobili, determinate con provvedimento del procuratore della Repubblica, tenendo conto dei criteri suddetti e delle specificità del territorio di competenza, la priorità deve essere attribuita - di regola - agli immobili in corso di costruzione o comunque non ancora ultimati alla data della sentenza di condanna di primo grado e agli immobili non stabilmente abitati.

L'articolo 2 modifica l'art. 41 TU edilizia relativo alle procedure di demolizione attivate dalle autorità amministrative.

La disposizione conferma che annualmente, entro dicembre, il responsabile dell'ufficio comunale deve trasmettere al prefetto, ma anche alle altre amministrazioni statali e regionali preposte alla tutela, l'elenco delle opere non sanabili. Nel precisare che deve trattarsi delle opere per le quali il responsabile dell'abuso non ha provveduto alla demolizione e al ripristino, la norma aggiunge che **deve essere anche scaduto il termine di 270 giorni entro il quale il comune è tenuto a concludere la demolizione**. Il nuovo art. 41 conferma poi la normativa vigente per quanto riguarda gli adempimenti prefettizi e le modalità della demolizione; la norma estende, peraltro, la possibilità prevista per il prefetto di avvalersi di imprese private o di strutture

operative del Ministero della difesa per eseguire la demolizione, anche ai casi in cui sia il comune a procedere alla demolizione.

L'**articolo 3** istituisce presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un **fondo di rotazione**, con una dotazione complessiva (per il quinquennio 2016-2020) di 45 milioni di euro, **finalizzato all'erogazione di finanziamenti ai comuni** per l'integrazione delle risorse necessarie per le opere di demolizione. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con i Ministri dell'ambiente, dei beni culturali e dell'economia, sentita la Conferenza unificata, sono definiti i criteri, le condizioni e le modalità operative (ivi inclusa la fissazione del tasso di interesse applicato ai finanziamenti) per la gestione e l'utilizzo delle risorse del Fondo. L'erogazione dei finanziamenti è subordinata alla presentazione di richieste adeguatamente corredate della documentazione contabile e amministrativa relativa alle demolizioni da eseguire ovvero delle risultanze delle attività di accertamento tecnico e di predisposizione degli atti finalizzati all'acquisizione dei manufatti abusivi al patrimonio da parte dei comuni e delle regioni. In ogni caso le somme dovranno essere restituite dall'amministrazione richiedente sulla base di un piano di ammortamento decennale a rate annuali costanti comprensive di quota capitale e quota interessi.

Si rileva con riguardo alla disposizione l'opportunità di chiarire come si coordini tale nuovo strumento finanziario con il Fondo per la demolizione delle opere abusive istituito presso la Cassa depositi e prestiti s.p.a., tenuto conto che l'ambito soggettivo sembra essere analogo.

L'**articolo 4**, infine, prevede, entro 180 giorni dalla entrata in vigore della legge, l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti della **Banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio**, al fine di garantire la trasparenza, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa di re-

pressione dell'abusivismo edilizio da parte degli enti competenti, nonché dell'azione giudiziaria di determinazione dei criteri nell'esecuzione delle demolizioni. Di tale banca dati possono avvalersi le amministrazioni statali, regionali e comunali, nonché gli uffici giudiziari competenti.

La definizione delle modalità di accesso e di gestione della banca dati è demandata all'*Agenzia per l'Italia digitale* la quale deve altresì garantire l'interoperabilità dei soggetti coinvolti e la gestione dei rilievi satellitari.

Tutte le autorità e gli uffici competenti sono tenuti a condividere e trasmettere le informazioni sugli illeciti alla banca dati. Il tardivo inserimento dei dati nella banca dati è sanzionato con una pena pecuniaria pari a euro 1.000 per il dirigente o funzionario inadempiente. La disposizione prevede infine l'obbligatoria trasmissione alle Commissioni parlamentari da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di una relazione annuale sull'andamento dell'abusivismo edilizio, sulle demolizioni effettuate, sull'attuazione e l'efficacia delle norme di prevenzione e repressione del fenomeno.

L'istruttoria legislativa presso l'altro ramo del Parlamento

La Commissione Giustizia della Camera ha svolto per l'istruttoria legislativa del disegno di legge una apposita indagine conoscitiva.

Nell'ambito di tale indagine sono stati auditi alcuni titolari degli uffici del pubblico ministero (segnatamente 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; della procura distrettuale antimafia di Bari; della 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.

A cura di C. Andreuccioli

L'ultima nota breve:
[AA.SS. 638 e 2441 - Misu-
re per il contrasto dei matri-
moni forzati \(n. 149 - feb-
braio 2017\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagi-
na:

<http://www.senato.it> – leggi e
documenti – dossier di docu-
mentazione. Servizio studi –
note brevi

progetto grafico the washing
machine

www.senato.it