



## Priorità nelle demolizioni di manufatti abusivi

### A.C. 1994-A

Dossier n° 397/1 - Elementi per l'esame in Assemblea  
13 maggio 2016

#### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1994-A
Titolo:	Disposizioni in materia di procedure di demolizione di manufatti abusivi
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Sen. Falanga
Date:	
approvazione in Commissione:	12 maggio 2016

L'A.C. 1994, approvato 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**, è stato ampiamente modificato nel corso dell'esame in Commissione Giustizia.

#### Contenuto

La proposta di legge conferma, per la fase dell'esecuzione delle demolizioni, l'attuale sistema a doppio binario, che vede la competenza:

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

Quanto al primo profilo, relativo alla competenza dell'autorità giudiziaria, il testo all'esame dell'Assemblea modifica, all'**articolo 1**, 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, comma 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, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004](#), c.d. Codice del paesaggio).

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 (art. 1, comma 6, lett. d), del d.lgs. 106/2006):

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'articolo 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 di cui alla lettera d) e delle specificità del territorio di competenza, la priorità dovrà essere attribuita - di regola - agli immobili in corso di costruzione o comunque non ancora ultimati alla data della sentenza di condanna

Criteri di priorità  
delle Procure  
della  
Repubblica

di primo grado e agli immobili non stabilmente abitati (art. 1, nuovo comma 6-bis), del d.lgs. 106/2006).

L'**articolo 2**, introdotto dalla Commissione Giustizia, interviene invece sulle procedure di demolizione attivate dalle autorità amministrative, **sostituendo l'art. 41 del DPR n. 380 del 2001 (TU edilizia)**. La norma 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.

Art. 41 TU  
edilizia

L'**articolo 3**, anch'esso introdotto nel corso dell'esame in sede referente, **istituisce** presso il Ministero delle infrastrutture un **fondo di rotazione**, dotato di 50 milioni di euro, per integrare le risorse necessarie per le opere di demolizione dei comuni. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con i Ministri dell'ambiente e dei beni culturali, previo parere della Conferenza unificata, sono definite le modalità di erogazione dei finanziamenti. L'erogazione delle risorse finanziarie dovrà essere garantita da una convenzione che preveda la restituzione delle somme entro 10 anni.

Fondo di  
rotazione

L'**articolo 4**, infine, costituisce presso il Ministero delle infrastrutture la **Banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio**, di cui si avvalgono gli uffici distrettuali competenti e le amministrazioni comunali e regionali (oneri calcolati in 10 milioni di euro per il 2016). Tutte le autorità e gli uffici competenti dovranno condividere e trasmettere le informazioni sugli illeciti alla banca dati.

Banca dati

Il tardivo inserimento dei dati nella banca dati comporta una sanzione pecuniaria pari a euro 1.000 per il dirigente o funzionario inadempiente.

La gestione della banca dati è attribuita all'*Agenzia per l'Italia digitale*, che dovrà garantire l'interoperabilità dei soggetti coinvolti e la gestione dei rilievi satellitari.

## Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La Commissione Giustizia ha avviato l'esame della proposta di legge, già approvata dal Senato, il 18 febbraio 2016, deliberando di svolgere sui contenuti della riforma una indagine conoscitiva.

Indagine  
conoscitiva

Nell'ambito dell'indagine la Commissione ha audito 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.

La Commissione ha concluso l'esame del provvedimento il 12 maggio 2016, apportando numerose modifiche al testo già approvato dal Senato.

## I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

La *Commissione Affari costituzionali* ha condizionato il proprio parere favorevole sul provvedimento ad un chiarimento circa l'eventuale ordine decrescente nel quale sarebbero elencati i criteri di priorità per l'esecuzione degli ordini di demolizione. Se, infatti, l'elencazione avesse questa natura, e dunque i criteri non fossero equiordinati, occorrerebbe valutare la ragionevolezza della collocazione degli immobili costruiti su area demaniale, posti al primo posto.

La seconda condizione posta dalla Commissione - relativa ad un raddoppio della sanzione amministrativa a carico del privato in caso di ritardo negli adempimenti da parte dell'amministrazione - non trova più riscontro nel testo all'esame dell'Assemblea perché è stata accolta dalla Commissione Giustizia con l'approvazione di uno specifico emendamento.

La *Commissione Cultura* ha condizionato il proprio parere favorevole alle seguenti modifiche al testo:

- eliminare il riferimento alla "priorità dei criteri", in quanto «in nessun caso la normativa in via d'introduzione può costituire motivo di pretese di terzi rispetto all'ordine temporale delle demolizioni»; l'individuazione dei criteri dovrebbe essere meramente indicativa e a fini interni all'ufficio requirente affinché essa non possa essere interpretata come fonte attributiva del diritto dei proprietari di immobili inseriti in una tipologia a pretendere l'esaurimento delle demolizioni di altre categorie;
- aggiungere nell'elenco degli immobili costruiti in zona soggetta a vincolo anche quelli costruiti in area soggetta a vincolo storico-artistico. La Commissione Giustizia ha accolto questa condizione.

La *Commissione Ambiente* ha espresso un parere favorevole rimettendo nella sua osservazione alla valutazione della commissione di merito l'opportunità di prevedere nella legge che il Governo, entro il mese di aprile di ciascun anno, debba presentare alle Camere una relazione sullo stato dell'abusivismo edilizio e sulle demolizioni attuate.

La *Commissione parlamentare per le questioni regionali* ha accompagnato il proprio parere favorevole sul provvedimento con una condizione e una osservazione. La condizione è che all'articolo 3 sia prevista l'intesa in sede di Conferenza unificata, in luogo del parere della stessa, nell'ambito del procedimento di emanazione del decreto ministeriale per la definizione delle modalità di erogazione dei finanziamenti a carico del Fondo per le demolizioni degli abusi edilizi. L'osservazione, relativa ad un raddoppio della sanzione amministrativa a carico del privato in caso di ritardo negli adempimenti da parte dell'amministrazione, è stata recepita dalla Commissione Giustizia con l'approvazione di uno specifico emendamento.