

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 146

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PAOLO RUSSO, CARFAGNA, SARRO, PENTANGELO, CASCIELLO,
FASCINA, FERRAIOLI, COSIMO SIBILIA**

Disposizioni per la razionalizzazione delle competenze
in materia di demolizione di manufatti abusivi

Presentata il 23 marzo 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — Non vi è dubbio che il tema della demolizione dei manufatti abusivi costituisce, in special modo nel sud, un argomento che tocca sensibilità particolari a causa della diffusione del fenomeno e della presenza di vaste aree in cui l'illegalità, certamente censurabile, ha fornito, in ogni caso, risposte immediate ad esigenze abitative, e quindi esistenziali, primarie, che meritano considerazione.

Quello dell'abusivismo edilizio è un fenomeno che sappiamo essere estremamente diffuso, in particolar modo in alcune aree del Paese: secondo le valutazioni e le stime più attendibili sono circa 5 milioni gli immobili che sono stati realizzati in assenza di titoli abilitativi.

A ciò deve aggiungersi la disgraziata scelta, operata da una giunta regionale, di discriminare, nell'accesso all'ultimo prov-

vedimento di sanatoria edilizia disposto dal legislatore nazionale, proprio i cittadini campani ovvero quelli di una regione che, anche a causa di un andamento demografico fortunatamente ancora positivo, è caratterizzata da oggettive situazioni di tensione abitativa.

Non deve sorprendere, dunque, che siano stati presentati, nelle precedenti legislature, diversi progetti di legge intesi a rimuovere, con esclusione delle operazioni edilizie di carattere speculativo, queste condizioni di discriminazione.

In particolare nel corso della XVII legislatura, il dibattito sul tema è stato ampio e articolato: da ultimo, lo scorso 2 ottobre 2017, il provvedimento d'iniziativa parlamentare recante « Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi », su ri-

chiesta di Forza Italia, era giunto all'esame dell'Assemblea della Camera dei deputati per la quarta lettura, dopo essere stato licenziato dall'Assemblea del Senato il 22 gennaio 2014, approvato dalla Camera il 18 maggio 2016 e nuovamente modificato dal Senato il 17 maggio 2017 (atto Senato n. 580-B). Ma, in quell'occasione, che rappresentava l'ultima possibilità per poter approvare il provvedimento e che prevedeva una valutazione limitata alle uniche modifiche introdotte dall'altro ramo del Parlamento in merito ad aggiustamenti di carattere strettamente tecnico, derivanti dall'ormai superata copertura finanziaria (le restanti parti del provvedimento avevano già ricevuto l'approvazione conforme di entrambe le Camere), il Partito democratico, con un incomprensibile *dietrofront*, ha di fatto bloccato l'approvazione del testo.

Forza Italia ha creduto fermamente nell'utilità di quel provvedimento, anche in considerazione degli orientamenti espressi a livello giurisprudenziale, in particolar modo per quanto riguarda la Corte europea dei diritti dell'uomo, alla luce di una sua recente pronuncia intervenuta nel 2016 in un contenzioso intercorso tra una cittadina bulgara e il proprio Stato a proposito del diritto preminente dello Stato al ripristino della legalità violata o del nucleo familiare alla conservazione della soluzione alloggiativa. La Corte europea, infatti, con decisione della V sezione del 21 aprile 2016, richiamando l'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ha ritenuto che, laddove appunto il nucleo familiare versi in una condizione di necessità, è sicuramente preminente il diritto alla casa, all'abitazione e alla conservazione del luogo di riferimento della famiglia rispetto al diritto, altrettanto pregnante e significativo, dello Stato a garantire il corretto svolgimento dell'attività edificatoria.

Si tratta di una sentenza particolarmente importante e significativa, che veniva in un certo senso recepita nel testo in discussione nella passata legislatura, perché, nel determinare la graduazione dei casi e, soprattutto, delle fattispecie per l'e-

secuzione delle demolizioni, si stabiliva che, pur dovendo essere demolite le costruzioni occupate da nuclei familiari privi di un'alternativa possibilità alloggiativa, questi interventi venivano posti, in un certo senso, in ultima collocazione, da un punto di vista temporale, rispetto ad altre priorità e ad altre esigenze, come gli immobili che costituiscono pericolo per la pubblica e privata incolumità, che hanno priorità assoluta.

A maggior ragione alla luce della sentenza citata, è evidente l'esigenza di razionalizzare, anche nell'ottica del più rigoroso rispetto del principio della separazione dei poteri, le procedure sanzionatorie degli illeciti urbanistici con particolare riferimento agli ordini di demolizione.

Come è noto, il sistema attuale della repressione degli illeciti urbanistici è disegnato dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, che ha introdotto i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia.

Il contrasto all'abusivismo edilizio risulta, alla luce delle norme del predetto testo unico, affidato, secondo una logica del doppio binario, sia all'autorità amministrativa che a quella giudiziaria che procedono, naturalmente, in forme e con modalità differenziate che seguono, rispettivamente, i principi del procedimento amministrativo e quelli della procedura penale.

Vi è, tuttavia, un momento di significativa interferenza tra le due azioni che è rappresentato proprio dall'ordine di demolizione adottato dal giudice con la sentenza di condanna ai sensi dell'articolo 31 del testo unico che recepisce, in questa parte, l'articolo 7 della legge n. 47 del 1985.

Secondo l'orientamento ormai consolidato della Suprema Corte, tanto da poter essere pacificamente considerato come vero e proprio *ius receptum*, infatti, tale ordine ha carattere reale e natura di sanzione amministrativa a contenuto ripristinatorio eccezionalmente attribuita alla concorrente competenza dell'autorità giudiziaria e non di pena accessoria.

D'altra parte, proprio con riferimento alla natura amministrativa di tale ingiun-

zione, si sono affermati principi di maggior severità rispetto a quelli applicabili alle sanzioni penali.

Così, in particolare, è stata esclusa l'applicazione all'ordine di demolizione del manufatto abusivo della sospensione condizionale della pena in quanto essa è riservata solo alle pene; analogamente è stata affermata la sopravvivenza dell'ordine di abbattimento anche all'estinzione della pena per prescrizione o indulto.

Nella stessa prospettiva, ancora, è stata sostenuta l'eseguibilità dell'ordine di demolizione anche nel caso di applicazione della pena su richiesta e anche nell'ipotesi in cui, per effetto del decorso del termine di cui all'articolo 445, comma 2, del codice di procedura penale devono ritenersi cessati tutti gli effetti penali della condanna.

Non vi è dubbio, in conclusione, che l'affidamento di questo potere sostanzialmente amministrativo al giudice ha carattere eccezionale e di deroga ai principi fondamentali del riparto tra i poteri dello Stato.

Resta, allora, da comprendere quali furono i motivi che spinsero il legislatore del 1985 a introdurre questa eccezione e se gli stessi siano ancora attuali e giustificati.

Il motivo sotteso a tale scelta deve, fuor dall'ipocrisia, individuarsi nella sfiducia, nella capacità e nella volontà dell'ente pubblico territoriale investito in via primaria dei compiti di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, cioè il comune, di agire con la necessaria determinazione nella demolizione forzata delle opere abusive.

È evidente, infatti, che in un ambito territoriale più circoscritto, inevitabilmente più forte è il condizionamento che può derivare, rispetto ad azioni oggettivamente impopolari e spesso avvertite come sproporzionate dai destinatari, dal collegamento immediato tra cittadini, elettori e amministrazione.

Nel tempo, tuttavia, il legislatore ha opportunamente predisposto forme di vigilanza e controllo, con poteri anche supplementivi, sull'osservanza dei doveri repressivi posti in capo agli uffici tecnici comunali ed al sindaco.

E, infatti, l'articolo 40 del testo unico prevede, al comma 1, che, in caso di interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire o in contrasto con questo o con le prescrizioni degli strumenti urbanistici, qualora il comune non abbia provveduto entro i termini stabiliti, possa essere la regione a disporre la sospensione o la demolizione delle opere eseguite; ma, soprattutto, l'articolo 41 dello stesso testo unico, così come sostituito dall'articolo 32, comma 49-ter, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ha previsto che, entro il mese di dicembre di ogni anno, il dirigente o il responsabile del servizio trasmetta al prefetto l'elenco delle opere non sanabili per le quali il responsabile dell'abuso non ha provveduto, nel termine previsto, alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi.

Analogo obbligo di informazione è previsto per le amministrazioni statali e regionali preposte alla tutela di beni sottoposti a vincoli statali o regionali.

Il prefetto provvede sia all'acquisizione della proprietà dei beni e delle aree che alla demolizione con modalità operative che sono regolate dal comma 3 dell'articolo 41 con possibilità di avvalersi, per gli abbattimenti, sia di strutture operative dello Stato che di imprese private.

Ne consegue che è stato ormai definito un meccanismo sostitutivo che, assai opportunamente, ha concentrato nelle mani del prefetto, organo periferico dell'amministrazione centrale dello Stato, stabilmente incardinato nel personale dirigenziale dello Stato, il potere-dovere di procedere, nel caso di inosservanza spontanea del trasgressore, alle demolizioni, pur senza trascurare esigenze di ordine pubblico.

A tal fine ad esso confluiscono le fonti informative di tutte le amministrazioni potenzialmente coinvolte (Stato, regioni, comuni) con l'unica eccezione, allo stato attuale delle cose, di quelle rappresentate dalle sentenze di condanna del giudice penale.

Tale eccezione, concepita in anni ormai lontani in cui alcun ruolo era attribuito, in questa materia, alle allora prefetture, ri-

sulta, alla luce delle considerazioni già fatte, non più giustificata.

A ciò si aggiunga che la prefettura-ufficio territoriale del Governo (UTG) è comunque e pesantemente coinvolta nell'attività di demolizione promossa dalla magistratura requirente per la necessità di assicurare, attraverso il coordinamento delle risorse umane e finanziarie, la cornice di sicurezza indispensabile a garantire, talvolta con grande difficoltà, l'effettivo abbattimento dei manufatti previo sgombero e sistemazione alternativa degli occupanti.

Né può essere trascurato che, sempre in termini di risorse, la gestione di tali procedure costituisce un onere non irrilevante per gli uffici di procura che, come è noto, già non sono in grado di definire, nel rispetto del principio costituzionale della giusta durata sancito dall'articolo 111 della Costituzione, i procedimenti penali di loro competenza; proprio gli uffici per l'esecuzione delle procure della Repubblica di maggiori dimensioni presentano situazioni di forte criticità.

La presente proposta di legge riproduce, quindi, il testo d'iniziativa parlamentare del gruppo forza Italia al Senato nella XVII legislatura (a prima firma senatore Fa-

langu), da cui è partita la discussione stroncata, dopo ben quattro anni di lavori, dal partito democratico, con l'augurio che il Parlamento della legislatura corrente abbia la volontà e la forza di recuperare il dibattito su un tema così delicato e importante quale quello delle demolizioni dei manufatti abusivi.

La proposta di legge si pone l'obiettivo di porre fine all'improprio concorso di competenze descritto, riportando il sistema alla sua coerenza e riconducendo tutti gli interventi all'ambito, più pertinente e corretto, dell'azione amministrativa in senso proprio, condotta, cioè, da organi amministrativi nelle forme del procedimento amministrativo.

Per le procedure in corso, in ossequio al principio fondamentale del *tempus regit actum* e nel rispetto di autorevoli precedenti come, ad esempio, quello registrato in occasione del trasferimento di competenze dal giudice penale alla prefettura-UTG per effetto di depenalizzazioni (decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507), è stata prevista, con la norma dell'articolo 2 della presente proposta di legge, l'immediata operatività delle nuove competenze prefettizie.

PROPOSTA DI LEGGE

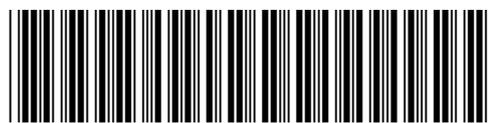
ART. 1.

1. L'articolo 31, comma 9, 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 sostituito dal seguente:

«9. Per le opere abusive di cui al presente articolo il giudice, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 44, dispone la trasmissione di copia della sentenza stessa al prefetto del luogo in cui il manufatto è stato realizzato affinché questi provveda, con le modalità di cui all'articolo 41, alla demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita, assicurando l'ordine pubblico».

ART. 2.

1. Nei casi in cui il giudice abbia già pronunciato ordine di demolizione delle opere abusive previste dall'articolo 31 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come da ultimo modificato dalla presente legge, e siano state attivate, a cura dell'ufficio del pubblico ministero presso il giudice competente ai sensi dell'articolo 665 del codice di procedura penale, procedure esecutive dirette ad eseguirlo, il giudice dispone la trasmissione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, degli atti relativi alle suddette procedure al prefetto del luogo in cui è stato realizzato l'immobile.



18PDL0002990