



Priorità per l'esecuzione di demolizione di manufatti abusivi

A.C. 1994

Dossier n° 397 - Schede di lettura
 17 febbraio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1994
Titolo:	Disposizioni in materia di criteri di priorità per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Sen. Falanga
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	1
Date:	
trasmissione alla Camera:	23 gennaio 2014
assegnazione:	27 gennaio 2014
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio, VII Cultura, VIII Ambiente (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), X Attività Produttive, XII Affari Sociali e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Il quadro normativo

Il fenomeno delle demolizioni conseguenti ad abusi edilizi - come emerge dai lavori preparatori al Senato sulla proposta di legge in commento - costituisce questione particolarmente sentita nel Sud del Paese, specialmente in Campania, regione in cui la diffusione del fenomeno dei manufatti abusivi ha assunto il carattere di emergenza sociale.

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:

[La demolizione di immobili abusivi](#)

- sia delle **autorità amministrative** (Comuni, Regioni e Prefetture) che procedono con le forme del procedimento amministrativo;
- che 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).

[Gli illeciti edilizi](#)

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.

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.**

[La demolizione: il canale giudiziario...](#)

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.**

Si ricorda che l'[articolo 32, comma 49 ter. della L. 326/2003](#) (di conversione del DL 269/2003), modificando l'art. 41 TU edilizia, aveva individuato il Prefetto come organo istituzionalmente deputato a disporre la demolizione delle opere abusive. Il citato comma 49 (poi **dichiarato incostituzionale** dalla Corte costituzionale con la **sentenza n. 196 del 2004**) intendeva sollevare gli enti locali dai delicati compiti connessi con la demolizione di opere abusive. La disposizione attribuiva al prefetto il potere di disporre la demolizione delle opere per le quali il responsabile dell'abuso non avesse provveduto nel termine previsto alla demolizione e al ripristino dei luoghi.

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.

...e il canale amministrativo

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).

Intervento eventuale: regione e prefetto

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

La **proposta di legge approvata dal Senato (A.C. 1994)** interviene sul Testo Unico in materia di edilizia (**DPR 380 del 2001**) con l'intento di **razionalizzare le procedure di demolizione** conseguenti ad illeciti edilizi.

La proposta di legge approvata dal Senato

Nel corso del dibattito è stata più volte sottolineata la gravità della situazione, con particolare riferimento alla regione Campania, a forte tensione abitativa e che vive una situazione particolarmente delicata a seguito delle due leggi regionali, dichiarate successivamente incostituzionali, che non hanno consentito di fruire, come nel resto d'Italia, del condono edilizio. Questo ha comportato la necessità di procedere, dopo gli accertamenti dell'autorità giudiziaria, all'esecuzione delle sentenze di condanna in relazione all'abbattimento dei manufatti costruiti. Già nell'ottobre 2013, al momento della discussione in Assemblea del provvedimento in esame presso l'altro ramo del Parlamento, il relatore del provvedimento (sen. Falanga) riferiva di circa 70.000 ordini di demolizione già pronunciati in Campania e di circa il triplo di procedimenti in corso.

Va ricordato, tuttavia, che la **sentenza n. 117 del 2015 della Corte Costituzionale** ha dichiarato la legittimità della *Legge Regione Campania n. 16/2014* con cui la regione ha **prorogato da dicembre 2006 al 31 dicembre 2015 il termine assegnato ai Comuni per definire le domande di condono ancora pendenti** presentate ai sensi delle due leggi sul condono edilizio (leggi 47 del 1985 e 724 del 1994).

Secondo il Governo, che nell'ottobre 2014 aveva impugnato la legge regionale, la riapertura dei termini avrebbe comportato " il rischio di condonare attività edilizie svoltesi successivamente alla chiusura dei termini del condono stesso....., e comunque ampliando l'area del condono". La sentenza della Corte costituzionale ha quindi, di fatto, riaperto i termini ottenere la sanatoria edilizia, permettendo l'esame delle domande non esaminate. Si legge nella sentenza della Corte che la norma regionale si limita a sollecitare i Comuni a definire le domande pendenti "ma in nessun modo consente che queste ultime siano modificate o integrate. In particolare, il termine indicato....per inoltrare la documentazione è ormai spirato e non viene riaperto per effetto della disposizione impugnata". Per quanto riguarda la possibilità di sanare gli interventi effettuati nelle aree a inedificabilità relativa, la Corte ha sottolineato che i condoni di cui alle leggi 47/1985 e 724/1994 escludono la sanatoria solo in presenza del vincolo di inedificabilità assoluta.

La versione iniziale del provvedimento (d.d.l. [A.S. 580](#), Falanga) proponeva la modifica del citato art. 31, comma 9, del Testo unico sull'edilizia (*v. ante*), superando il sistema del "doppio binario" mediante la **concentrazione in capo al Prefetto delle competenze in materia di demolizioni**.

Il disegno di legge Falanga

L'articolo 1 del d.d.l. 580 – sostituendo il citato comma 9 dell'art. 31 del TU edilizia – prevedeva, infatti, che il giudice con la sentenza di condanna ai sensi dell'art. 44 dello stesso T.U. avrebbe dovuto disporre la trasmissione di una copia al Prefetto del luogo dove il manufatto è stato realizzato, affinché questi provvedesse ex art 41 TU alla demolizione dell'opera abusiva, qualora non fosse già stata altrimenti eseguita, assicurando l'ordine pubblico..

Per le *procedure in corso*, nel caso in cui il giudice avesse già pronunciato l'ordine di demolizione e fossero già state attivate a cura del P.M. competente le procedure dirette ad eseguirlo, l'articolo 2 stabiliva in capo allo stesso giudice l'obbligo di "*trasmissione, entro 90 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*".

Nel corso del dibattito al Senato sono emerse differenti valutazioni in merito all'idoneità della concentrazione di competenze in materia di demolizioni in capo al prefetto. Il nodo principale è consistito nell'*eccessiva discrezionalità che sembrava riconoscersi al prefetto* in relazione alle demolizioni da eseguire, soprattutto in assenza di un meccanismo di controllo nella fissazione dell'ordine di priorità nell'esecuzione delle stesse. Stante la difficoltà di trovare un adeguato punto d'incontro sulla questione, il Senato ha optato per un altro tipo di intervento che, lasciando intatto il descritto sistema del doppio binario (amministrativo e giudiziario) ha portato - in relazione all'esecuzione di sentenze penali disposte ex art. 44 TU edilizia - alla previsione di una serie di *criteri di priorità da seguire negli ordini di demolizione* delle opere abusive disposti sulla base dell'art. 31, comma 9, TU edilizia. Tali criteri – come risulta dalla discussione al Senato – sono riconducibili a quelli previsti nei protocolli operativi già adottati da alcune procure della Repubblica dei distretti di Napoli e Salerno e di Santa Maria Capua Vetere. L'adozione di tali protocolli avviene, tuttavia, in modo non omogeneo e l'adozione di criteri di priorità delle demolizioni per via legislativa sanerebbe una situazione che ad oggi presenta fortissime disuguaglianze.

Le problematiche emerse

Nell'**articolo unico** del testo all'esame della Camera, pertanto, è previsto al **comma 1** l'inserimento dell'**art. 44-bis** nel TU sull'edilizia, che individua - per l'ordine di esecuzione delle sentenze di condanna per i reati di cui all'art. 44 TU (*v. ante*) **11 criteri di priorità**, calibrati su parametri di varia natura, cui deve attenersi il pubblico ministero (l'art. 655 c.p.p. prevede, che - salvo che sia diversamente disposto - spetta al pubblico ministero presso il giudice che ha deliberato il provvedimento curare d'ufficio l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali).

Criteri di priorità nelle demolizioni

Tali criteri - enunciati dalle **lettere da a) ad m)** - sono ispirati al modello degli standard operativi in materia, adottati da alcune procure della Repubblica che avevano già stabilito protocolli d'intesa (come Santa Maria Capua Vetere con la prefettura di Caserta) o di disciplina (come nel caso della procura di Nola) che individuavano un ordine di priorità nelle demolizioni.

In caso di pluralità di demolizioni si dovrà, quindi, procedere secondo le **seguenti**

priorità: a) gli immobili che costituiscono pericolo già accertato per la pubblica o privata incolumità, anche nel caso in cui l'immobile sia abitato o utilizzato; b) quelli in costruzione o comunque non ultimati; c) quelli anche abusivamente occupati, utilizzati per lo svolgimento di attività criminali; d) quelli nella disponibilità di soggetti condannati per reati di associazione mafiosa (o commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis c.p.) o colpiti da misure irrevocabili di prevenzione, anche se nella disponibilità di componenti della famiglia, purché non acquisibili al patrimonio dello Stato; e) immobili di rilevante impatto ambientale o costruiti su area demaniale o in zona soggetta a vincolo ambientale e paesaggistico ovvero a vincolo idrogeologico o archeologico; f) immobili di complessi o villaggi turistici o comunque oggetto di lottizzazione abusiva; g) seconde case o case vacanza; h) immobili adibiti ad attività produttive industriali o commerciali; i) immobili abitati la cui titolarità sia in capo a soggetti appartenenti ad altri nuclei familiari che dispongano di altra soluzione abitativa; l) altri immobili non compresi nelle precedenti categorie, ad eccezione di quelli di cui alla lettera m); m) immobili abitati, la cui titolarità sia riconducibile a soggetti che non dispongono di altre soluzioni abitative, con contestuale comunicazione alle competenti amministrazioni comunali, in caso si tratti di soggetti indigenti.

Si valuti l'opportunità di esplicitare - al nuovo art. 44-bis, comma 1, primo periodo, del TU - che i citati criteri di priorità vanno osservati "nell'ordine seguente". Analoga formulazione è adottata, ad esempio, dal codice civile in relazione all'ordine dei privilegi (v. artt. 2777, 2778, 2780).

Il nuovo art. 44-bis prevede poi che, **in caso di pluralità di procedure di demolizione** aventi ad oggetto una medesima categoria di immobili, la priorità deve essere valutata tenendo conto della gravità della pena inflitta con la sentenza di condanna e della data di accertamento del reato (**comma 2**).

Non appare chiaro, nella valutazione della priorità, come i due criteri interferiscano tra loro ovvero quale sia il criterio da considerare come prevalente. Inoltre, se è vero che la data di accertamento del reato è quella che coincide con la sentenza definitiva di condanna, si potrebbe fare riferimento espresso alla data di quest'ultima.

La proposta di legge prevede, infine, la **possibilità per il PM di derogare** all'ordine dei criteri di priorità indicati al comma 1, ad eccezione di quelli di cui alle lettere i), l) ed m) – v. ante - con riferimento al singolo caso e motivandone specificamente le ragioni (**comma 3**).

Si valuti se:

- *la classificazione degli edifici in una o in un'altra categoria di priorità risulti agevole e univoca;*
- *sussistano casi in cui un edificio da demolire, per caratteristiche e titolarità, rientri in più di una categoria di priorità.*

Stante la parziale discrezionalità del PM nel decidere sull'ordine degli abbattimenti sancita dal comma 3 dell'art. 44-bis, si consideri il rischio che, in presenza di una pluralità di procedure da attivarsi all'interno del medesimo circondario, emergano contestazioni e impugnazioni dei provvedimenti di abbattimento, sulla base della deroga ai criteri di priorità previsti dalla legge.

La proposta di legge non prevede una espressa disciplina riferita ai procedimenti di demolizione in corso.