



Priorità nelle demolizioni di manufatti abusivi A.C. 1994-B

Dossier n° 292 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
19 luglio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1994-B
Titolo:	Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	7
Commissione competente :	Il Giustizia
Stato dell'iter:	in corso di esame in sede referente

La proposta di legge **C. 1994-B** - che torna all'esame della Camera in quarta lettura - detta **disposizioni volte a razionalizzare le procedure di esecuzione delle demolizioni di manufatti abusivi**. Dopo l'approvazione del Senato il 22 gennaio 2014 il provvedimento è stato, infatti, modificato dalla Camera il 18 maggio 2016 e nuovamente modificato dal Senato il 17 maggio 2017. **Le uniche modifiche introdotte dal Senato** hanno riguardato **aggiustamenti di carattere tecnico** derivanti:

- dall'ormai superata copertura finanziaria di 5 mln per il 2016 del Fondo di rotazione, che l'art. 3 istituisce presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'erogazione di finanziamenti ai comuni finalizzati alle opere di demolizione (*v. ultra*);
- dall'analoga copertura di 5 mln per il 2016 per la costituzione presso il Ministero delle infrastrutture della Banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio.

La Commissione giustizia non ha approvato modifiche al testo.

Contenuto

La proposta di legge, composta da **quattro articoli**, conferma l'attuale sistema a **doppio binario** che, per la fase dell'esecuzione delle demolizioni, 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, l'**articolo 1** - non modificato dal Senato - novella l'art. 1 del **D.Lgs. n. 106 del 2006**, relativo alla riorganizzazione degli uffici del pubblico ministero, e **attribuisce al procuratore della Repubblica il compito di determinare i criteri di priorità per l'esecuzione degli ordini di demolizione** delle opere abusive e degli **ordini di rimessione in pristino** dello stato dei luoghi. 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 antimafia.

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** - non modificato nel corso dell'esame al Senato - novella l'art. 41 TU edilizia

Demolizioni
giudiziarie:
criteri di priorità

Demolizioni per

(DPR 380/2001), relativo alle **procedure di demolizione attivate dalle autorità amministrative**. La disposizione conferma che annualmente, entro il mese di dicembre, il responsabile dell'ufficio comunale deve trasmettere al prefetto, ma anche alle altre amministrazioni statali e regionali preposte alla tutela del vincolo di inedificabilità, 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 il **ruolo centrale del prefetto** nella procedura di demolizione delle opere abusive, sulla base dell'elenco che (entro il 31 dicembre) le amministrazioni statali e regionali trasmettono allo stesso prefetto; 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.

via
amministrativa

Gli articoli 3 e 4, come accennato, sono stati **modificati dal Senato**.

L'**articolo 3** istituisce presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un **fondo di rotazione**, con una dotazione complessiva di 40 milioni di euro per il quadriennio 2017-2020 (dieci milioni di euro per ciascun anno), **finalizzato all'erogazione di finanziamenti ai comuni** per integrare le 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.

Il Fondo di
rotazione

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 repressione 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. Gli oneri derivanti dalla costituzione della banca dati sono quantificati in **3 mln di euro per il 2017**.

La banca dati
sull'abusivismo
edilizio

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite



Come già rilevato in occasione dell'esame da parte della I Commissione dell'A.C. 1994, nel maggio 2016, il provvedimento è prevalentemente riconducibile alle materie **ordinamento penale e norme processuali**, di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.) e alla materia **governo del territorio**, di competenza concorrente tra Stato e regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). La giurisprudenza costituzionale ha ricondotto nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi nonché le disposizioni che definiscono le categorie di interventi edilizi, "perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali" (sentenze n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011).

Con riferimento all'articolo 4, che istituisce la Banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio, deve essere altresì richiamata la competenza esclusiva statale in materia di **coordinamento informativo statistico** e informatico dei dati dell'amministrazione statale

regionale e locale (art. 117, secondo comma, lettera r), Cost.).

Attribuzione di poteri normativi

L'articolo 3, che istituisce il fondo di rotazione finalizzato all'erogazione di finanziamenti ai comuni per integrare le risorse necessarie per le opere di demolizione, demanda ad un **decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti**, di concerto con i Ministri dell'ambiente, dei beni culturali e dell'economia, sentita la Conferenza unificata, la definizione dei criteri, delle condizioni e delle modalità operative per la gestione e l'utilizzo delle risorse del Fondo.

cost292	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia