



## **OSSERVAZIONI**

**in merito all'AC 1994 recante**

**“Disposizioni in materia di criteri di priorità per l'esecuzione di  
procedure di demolizione di manufatti abusivi”**

I dati sul fenomeno negli ultimi anni mostrano come, in un contesto di recessione per il settore delle edilizia nell'ambito della produzione legale, quella illegale sembra non risentire della crisi. ISTAT riferisce che nel 2014 il numero delle nuove costruzioni è aumentato rispetto all'anno precedente: da 15,2 a 17,6 unità ogni 100 autorizzate. Tra il 2003, anno dell'ultimo condono edilizio, e il 2011 secondo il CRESME sono state realizzate 258.000 case abusive. Il Rapporto Nazionale sull'attività della Polizia Locale 2015 realizzato da ANCI, riferito a 161 città medie e grandi e ai corrispondenti 21 milioni di abitanti, segnala che nel 2014 erano 12.114 gli abusi edilizi accertati; questo solo per fornire una indicazione di massima del fenomeno osservato dai comuni.

Preme segnalare in questa sede anche che il 78% delle Polizie municipali ha istituito un nucleo di Polizia edilizia.

Per la fase dell'esecuzione delle demolizioni, il D.P.R. n. 380/2001 TU edilizia prevede un sistema a doppio binario, con competenze attribuite sia alle autorità amministrative (Comuni, Regioni e Prefetture) che all'autorità giudiziaria: qualora nel corso del procedimento amministrativo sia riscontrata la rilevanza penale dell'illecito, in base all'art. 331 codice di procedura penale si deve presentare denuncia al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria, avviando così la procedura penale che corre su binario parallelo a quella amministrativa.

## **OSSERVAZIONI**

Pur apprezzando lo sforzo dimostrato nel voler intervenire rispetto all'azione di contrasto al fenomeno dell'abusivismo edilizio, **si ravvedono alcune criticità sul testo di legge in esame, che presenta carattere di parzialità ed emergenzialità e necessita di essere affinato in quanto lacunoso e non in grado di affrontare il problema nella complessità di un fenomeno che, da diffusa illegalità, è diventato una questione di ordine sociale.** Quello dell'abusivismo edilizio, infatti, non è più un problema solamente di carattere edilizio e urbanistico come negli anni '70 e '80, ma sociale proprio per la destinazione degli immobili.

Occorre affrontare con spirito realistico la necessità di governare uno stato di fatto, quello dell'abusivismo, frutto di decenni di carenze dimostrate dalle amministrazioni a tutti i livelli e dare risposte a problemi concreti, altrimenti il rischio è di rimanere nello stato di fatto. Il tema è da affrontare su tutti i diversi piani, ad iniziare da quello urbanistico e di riordino del territorio, fino ad arrivare a toccare gli strumenti operativi e finanziari.

Vi è poi un problema di rapporti complessi e intrecciati fra Comuni e Procure e i Sindaci si trovano a dover gestire problemi di portata elevatissima, basti pensare che nella sola

Campania si dovrebbero abbattere 70mila edifici, l'equivalente di una città di dimensioni medio/grandi.

Il disegno di legge, probabilmente anche con lo scopo principale di contenere il disagio sociale, interviene unicamente con l'inserimento di criteri di priorità per le procedure di abbattimento degli immobili e manufatti abusivi rispetto al solo canale giudiziario, attraverso il quale viene eseguito il solo 10% delle sentenze di abbattimento dei manufatti abusivi, laddove **con un ulteriore sforzo di approfondimento si potrebbero declinare anche gli ulteriori canali e misure che potranno essere utili a rendere maggiormente efficace l'azione di contrasto al fenomeno dell'abusivismo in una maniera complessiva**, che abbracci i diversi aspetti, per **soluzioni che soprattutto non lascino ambiguità interpretative**.

**Si segnala anche la questione dei ricorsi presso i tribunali amministrativi**, non trattato in questa proposta di legge, che è probabilmente la causa principe dei ritardi nell'esecuzione degli interventi che non ricadono nel solo canale giudiziario.

Infatti, **i Pubblici Ministeri dovranno applicare i criteri** - non è chiaro se in un ordine prefissato, come vera e propria "graduatoria" o in maniera discrezionale - **rispetto a pene inflitte da sentenze definitive, riaprendo, nei fatti, un esame da svolgere più che sotto un profilo giudiziario, anche da un punto di vista sociologico e amministrativo, che verosimilmente le Procure non saranno in grado di svolgere**. La definizione dell'ordine di priorità da parte delle Procure è **un'attività che presuppone la disponibilità di una classificazione degli immobili** secondo i criteri dettati, **che si basi su un censimento del patrimonio immobiliare, anche abusivo**. Si tratta di informazioni che sono a disposizione solo parzialmente delle Procure e in parte detenute da diversi soggetti, fra i quali Comuni, Regioni e Prefetture. Se proprio necessario applicare questi criteri, meglio se rivedendoli, **sia eventualmente un organo collegiale con rappresentanti delle amministrazioni competenti**, ciò anche per profili di responsabilità personale.

È poi da rilevare che **in diversi casi Procure, Comuni e Regioni hanno già da tempo definito protocolli di intesa volti ad armonizzare le attività di abbattimento**, condividendo criteri di natura oggettiva di precedenza da applicare nel procedere con le attività di demolizione, anche con lo scopo di trattare con attenzione particolare gli immobili abitati.

**Se l'intento è quello di far fronte alla questione sociale legata all'emergenza abitativa** che potrebbe insorgere nel caso di avvio delle procedure di abbattimento, si potrebbe forse anche intervenire con **maggior efficacia fornendo indicazioni di legge rispetto alla possibilità di concedere in comodato d'uso a famiglie che versano in stato di disagio gli immobili acquisiti al patrimonio comunale, secondo un regime di edilizia residenziale pubblica**. Occorre, comunque, tener conto del fatto che prima di

procedere con l'abbattimento degli immobili occupati **è sempre necessario gestire la non facile questione degli sgomberi.**

Si evidenzia, inoltre, rispetto alle **attività produttive, ovvero per i manufatti edilizi ad uso non residenziale** con volumetria superiore a 750 metri cubi già oggetto di istanza di condono ai sensi della L. n. 724/94, che **sussiste ancora una questione legata al rilascio da parte dei Comuni delle certificazioni.** Rispetto alla norma richiamata, che ha introdotto il secondo condono edilizio, erano intervenute nel 2012 una nota interpretativa del Ministero dei LLPP e una Sentenza della Corte di Cassazione<sup>1</sup> esonerando dal limite del 30% e dei 750 metri cubi i manufatti non destinati ad uso residenziale. Altre pronunce del Consiglio di Stato del 2008 e della Corte di Cassazione del 2015<sup>2</sup>, hanno invece stabilito la non applicabilità della deroga, determinando l'impossibilità per i Comuni di rilasciare e/o aggiornare i titoli edilizi, con conseguente potenziale blocco delle attività.

Sarebbe anche **necessario soffermarsi sulla possibilità di esercizio di poteri sostitutivi** nel caso di impossibilità da parte delle amministrazioni comunali a procedere con gli abbattimenti. In questa direzione era intervenuta la legge 24 novembre 2003, n. 326, che, con il comma 49-ter dell'art. 32, aveva riformulato il 3° comma dell'art. 41 del T.U. n. 380/2001, concentrando nell'autorità prefettizia la competenza per le demolizioni conseguenti agli abusi edilizi, in luogo della competenza residuale o sostitutiva, già attribuita al Prefetto e solo in caso di impossibilità di affidamento dei lavori di demolizione da parte dell'organo comunale. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 196 del 28 giugno 2004, ha però dichiarato incostituzionale detta previsione, in quanto in contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, poiché non si limitava ad agevolare l'esecuzione delle demolizioni di opere abusive da parte dei Comuni, ma sottraeva loro una funzione amministrativa propria e la stessa possibilità di procedere direttamente all'esecuzione delle demolizioni, senza che vi siano ragioni che ne impongano il conferimento ad un organo statale.

Il DPR n. 380/01 non stabilisce nemmeno **sanzioni** rispetto ad inerzia delle amministrazioni, che qualora applicate porrebbero condizioni di "par condicio" fra amministrazioni attive e non attive in questo ambito, laddove l'intervento di abbattimento ha, evidentemente, anche valenza "politica". **La mancanza di possibilità di ricorso a sanzioni e/o a poteri sostitutivi può determinare soggettività nel procedere con le opere di abbattimento da parte delle amministrazioni**, ciò anche per valutazioni di opportunità "politica".

---

<sup>1</sup> Circolare del Ministero dei LLPP n. 2241 del 9/2/2012 e Sentenza della Corte di Cassazione n. 9598 del 9/2/2012.

<sup>2</sup> Consiglio di Stato (Sez. V n, 3098 del 23/6/2008) e Sentenza della Corte di Cassazione n. 31955/2015.

**Ultima, ma non in ordine di importanza, una notazione sui costi connessi alle opere di abbattimento**, stimabili in almeno 5 miliardi di euro, qualora si volesse intervenire sull'intero patrimonio edilizio abusivo. È stato dimostrato essere poco percorribile l'opera di rivalsa nei confronti dei proprietari. Il fondo istituito con la legge n. 221/2015 presso il Ministero dell'Ambiente (dotazione 10 milioni di euro) è un buon inizio, anche per via della complessità del meccanismo di accesso al fondo all'uopo istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti.

In questo senso è opportuno **stabilire che la competenza del Pubblico Ministero viene esercitata in via diretta e non delegando ai Comuni**, consentendo allo stesso di attingere in modo diretto dal capitolo di spesa del Ministero della Giustizia le risorse finanziarie necessarie per l'attuazione degli interventi e disponendo anche degli strumenti di intervento dello Stato (Genio civile, Esercito, ecc.).

**L'Anci si farà certamente parte attiva per affrontare in maniera adeguata il problema ed è da subito pronta a mettere a disposizione la propria rete di esperti per avviare un tavolo tecnico che possa individuare alcuni *cluster* di interventi e relative misure da adottare eventualmente anche secondo un modello nazionale di "struttura di missione" come nel caso del dissesto idrogeologico.**

**Entrando nel merito della norma così come proposta**, fatte le premesse sopra esposte, la stessa **può rappresentare una prima risposta se integrata anche con le osservazioni portate dalle Procure all'attenzione della Commissione, a partire dall'applicazione di parametri oggettivi**, in *primis* quello di distinzione fra aree a edificabilità assoluta e relativa e fra immobili allo stato grezzo ed ultimati, come previsto già nei numerosi protocolli sottoscritti a livello locale fra Procure e Comuni. Da un punto di vista ambientale, non è plausibile che gli immobili collocati ad esempio in **aree a rischio idrogeologico** siano collocati alla lettera e), del comma 1 dell'art. 44 bis del provvedimento in oggetto, se non prevista una possibilità di scorrimento ed è da valutare la **non applicabilità del previsto trattamento di favore agli autori di illeciti edilizi che dispongono della sola abitazione prodotta dall'abuso, quando abbiano provveduto ad alienare altri beni immobiliari.**