

# Abusi edilizi: l'ordine di demolizione non è soggetto a prescrizione

---

13 Dicembre 2018

L'ordine di demolizione emesso dal giudice penale si colloca a chiusura di una complessa procedura amministrativa finalizzata al ripristino dell'originario assetto del territorio alterato dall'intervento edilizio abusivo, prescindendo del tutto dall'individuazione di responsabilità soggettive e per tale motivo non è soggetto alla prescrizione quinquennale stabilita per le sanzioni amministrative dall'art. 28 della Legge n. 689\1981, che riguarda le sanzioni pecuniarie con finalità punitiva.

Lo ha confermato la Suprema Corte di Cassazione con la **sentenza n. 55373/2018** con la quale ha rigettato il ricorso presentato avverso una ordinanza della Corte di Appello che aveva a sua volta rigettato la richiesta diretta ad ottenere la revoca o la sospensione dell'ordine di esecuzione della demolizione di opere edilizie abusive emanato dalla Procura Generale.

Tra i motivi dell'impugnazione proposti in Cassazione, il ricorrente aveva dedotto l'assenza di motivazione del provvedimento impugnato in ordine ad una specifica censura sollevata dalla difesa nei riguardi dell'ordine di esecuzione della demolizione emesso dal Procuratore Generale e di cui si chiedeva, in fase di incidente di esecuzione, la revoca o la sospensione. Censura individuata nella mancata motivazione da parte del PG in ordine alle ragioni di pubblico interesse urbanistico ritenute prevalenti rispetto a quelle del privato istante e tali da giustificare il ricorso alla demolizione pur a fronte del lungo lasso di tempo trascorso dal passaggio in giudicato della sentenza da eseguire.

## **La decisione della Corte di Cassazione**

Gli ermellini hanno subito osservato che l'ordine di demolizione emesso dal giudice:

- integra una sanzione amministrativa che assolve ad un'autonoma funzione ripristinatoria del bene giuridico leso;
- impone un obbligo di fare imposto per ragioni di tutela del territorio;
- ha carattere reale.

Per tali ragioni l'ordine di demolizione impartito dal giudice può essere revocato dallo stesso giudice che lo ha emesso quando risulti incompatibile con un provvedimento adottato dall'autorità amministrativa, indipendentemente dal passaggio in giudicato della sentenza.

Ciò premesso, l'intervento del giudice penale si colloca a chiusura di una complessa procedura amministrativa finalizzata al ripristino dell'originario assetto del territorio alterato dall'intervento edilizio abusivo, nell'ambito del quale viene considerato il solo oggetto del provvedimento (l'immobile da abbattere), prescindendo del tutto dall'individuazione di responsabilità soggettive, tanto che la demolizione si effettua anche in caso di alienazione del manufatto abusivo a terzi estranei al reato, i quali potranno poi far valere in altra sede le proprie ragioni. L'intervento del giudice penale, inoltre, non è neppure scontato, dato che egli provvede ad impartire l'ordine di demolizione se la stessa ancora non sia stata altrimenti eseguita.

Per tali ragioni l'ordine di demolizione impartito dal giudice ha natura di sanzione amministrativa e configura un obbligo imposto per ragioni di tutela del territorio che non è soggetto alla prescrizione quinquennale stabilita per le sanzioni amministrative e, stante la sua natura di sanzione

amministrativa, non si estingue neppure per il decorso del tempo ai sensi dell'art. 173 cod. pen.

*In tal senso gli ermellini hanno richiamato il principio di diritto per cui "la demolizione del manufatto abusivo, anche se disposta dal giudice penale ai sensi dell'art. 31, comma 9 (del DPR n. 380/2001), qualora non sia stata altrimenti eseguita, ha natura di sanzione amministrativa che assolve ad un'autonoma funzione ripristinatoria del bene giuridico leso, configura un obbligo di fare, imposto per ragioni di tutela del territorio, non ha finalità punitive ed ha carattere reale, producendo effetti sul soggetto che è in rapporto con il bene, indipendentemente dall'essere stato o meno quest'ultimo l'autore dell'abuso".*

I giudici hanno anche affermato che la demolizione disposta con sentenza prescinde, quanto alla sua efficacia, dal decorso del tempo e dalla correlata valutazione e bilanciamento degli interessi del soggetto tenuto alla demolizione con quelli pubblici di tipo urbanistico ed edilizio; tanto che solo in presenza di ipotesi di acclarata o possibile e prossima "regolarizzazione" dell'immobile in conformità con le disposizioni urbanistiche o con "prevalenti interessi pubblici" (con precipuo riferimento, in tale ultimo caso, all'ipotesi di cui all'art. 31 comma 5 parte seconda, del DPR 380/01), è ammissibile la revoca o sospensione della demolizione dell'abuso in parola. La stessa Cassazione ha, infatti, stabilito che *"in tema di reati edilizi, l'ordine di demolizione impartito dal giudice con la sentenza di condanna è suscettibile di revoca quando risulti assolutamente incompatibile con atti amministrativi della competente autorità, che abbiano conferito all'immobile una diversa destinazione o ne abbiano sanato l'abusività, fermo restando il potere-dovere del giudice dell'esecuzione di verificare la legittimità dell'atto concessorio sotto il duplice profilo. della sussistenza dei presupposti per la sua emanazione e dei requisiti di forma e di sostanza richiesti dalla legge per il corretto esercizio del potere di rilascio.*

Ritenendo possa essere utile, riportiamo di seguito il testo dell'art. 31 del **D.P.R. n. 380/2001**.

### **Art. 31 (L) - Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali**

1. Sono interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche 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.
2. 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, determinate ai sensi dell'articolo 32, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto, ai sensi del comma 3.
3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.
4. L'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, nel termine di cui al comma 3, previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente.
- 4-bis. L'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 euro e 20.000 euro, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti. La sanzione, in caso di abusi realizzati sulle aree e sugli edifici di cui al comma 2 dell'articolo 27, ivi comprese le aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato, è sempre irrogata nella misura massima. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento sanzionatorio, fatte salve le responsabilità penali, costituisce elemento di valutazione

della performance individuale nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.

4-ter. I proventi delle sanzioni di cui al comma 4-bis spettano al comune e sono destinati esclusivamente alla demolizione e rimessione in pristino delle opere abusive e all'acquisizione e attrezzatura di aree destinate a verde pubblico.

4-quater. Ferme restando le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le regioni a statuto ordinario possono aumentare l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal comma 4-bis e stabilire che siano periodicamente reiterabili qualora permanga l'inottemperanza all'ordine di demolizione.

5. L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico.

6. Per gli interventi abusivamente eseguiti su terreni sottoposti, in base a leggi statali o regionali, a vincolo di inedificabilità, l'acquisizione gratuita, nel caso di inottemperanza all'ingiunzione di demolizione, si verifica di diritto a favore delle amministrazioni cui compete la vigilanza sull'osservanza del vincolo. Tali amministrazioni provvedono alla demolizione delle opere abusive ed al ripristino dello stato dei luoghi a spese dei responsabili dell'abuso. Nella ipotesi di concorso dei vincoli, l'acquisizione si verifica a favore del patrimonio del comune. (per la repressione nelle zone protette si veda l'art. 2 legge n. 426 del 1998)

7. Il segretario comunale redige e pubblica mensilmente, mediante affissione nell'albo comunale, i dati relativi agli immobili e alle opere realizzati abusivamente, oggetto dei rapporti degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e delle relative ordinanze di sospensione e trasmette i dati anzidetti all'autorità giudiziaria competente, al presidente della giunta regionale e, tramite l'ufficio territoriale del governo, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

8. In caso d'inerzia, protrattasi per quindici giorni dalla data di constatazione della inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 27, ovvero protrattasi oltre il termine stabilito dal comma 3 del medesimo articolo 27, il competente organo regionale, nei successivi trenta giorni, adotta i provvedimenti eventualmente necessari dandone contestuale comunicazione alla competente autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

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, ordina la demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita.

9-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 23, comma 01.

[sentenza-cassazione-11.12.2018-55373](#)