

Confermato un principio da sempre sostenuto da “Diritto all’ambiente”

**Opere edilizie abusive: per la Cassazione doveroso imporre  
la demolizione anche nelle sentenze di patteggiamento**

*A cura del Dott. Maurizio Santoloci  
Magistrato*

DOCUMENTI

2009

INformazione

La demolizione delle opere abusive rappresenta un punto fondamentale nel contesto della strategia nazionale di contrasto agli abusivismi edilizi importanti.

Da sempre su questo passaggio importantissimo vi è un dibattito a tutto campo su principi, competenze ed operatività pratica delle demolizioni medesime.

Con il risultato pratico, e sotto gli occhi di tutti, che mentre a tavolino si dibatte su sul sofismi giuridici e problemi di procedure e competenze, l'abusivismo edilizio selvaggio dilaga anche e soprattutto nelle aree più pregiate e protette e le demolizioni non vengono praticamente mai effettuate da nessuno. Anzi, in molti casi non vengono neppure ordinate dai Comuni.

E proprio sull'aspetto di principio inerente la doverosità dell'ordine di demolizione, in questi anni da parte nostra abbiamo sostenuto un principio a nostro avviso basilare per il contrasto ai crimini edilizi sul territorio: la obbligatorietà dell'ordine di demolizione anche nelle sentenze penali di patteggiamento. Infatti in ogni nostro intervento seminariale ed editoriale abbiamo sempre sostenuto - con convinzione anche se spesso contestati - il concetto in base al quale il giudice penale non soltanto nella sentenza di condanna, ma anche nella sentenza di patteggiamento deve obbligatoriamente ordinare la demolizione delle opere abusive, se non sia stata ancora ad già altrimenti disposta ed eseguita in via amministrativa.<sup>1</sup> Oggi la Corte di Cassazione conferma ancora una volta questo importantissimo principio, dai risvolti pratici e quotidiani.

Ma perché questo principio è così importante?

Per un motivo molto semplice. Infatti, si deve preventivamente prendere atto, senza timore di essere smentiti, che la procedura amministrativa (prevista obbligatoriamente a carico dei comuni) per le demolizioni delle opere abusive ha riscosso fino a oggi un effetto praticamente pari a zero. In realtà, questa sarebbe la procedura principale e primaria, giacché tutte le norme che si sono inquisite nel tempo sia nel campo edilizio che in quello paesaggistico-ambientale fin dagli anni '80 hanno sempre previsto (e continuano a prevedere) che spetta al comune in via obbligatoria, dopo aver decretato la sospensione dei lavori abusivi, procedere alla demolizione delle opere abusive (o in alternativa all'acquisizione delle stesse al patrimonio pubblico). In realtà fino ad oggi, è cosa nota e sotto gli occhi di tutti, la pubblica amministrazione soltanto in casi rarissimi (tanto da finire al TG come "notizia"... ) hanno operato in tal senso, perché nella maggior parte dei casi le opere abusive, comprese quelle di grande rilievo e grande danno ambientale, non sono mai state demolite ad opera e cura diretta della pubblica amministrazione, e sono ancora lì intatte ed intoccabili. E gli abusivisti se le stanno godendo in santa pace. Dato che il legislatore ha sempre previsto, realisticamente, che le cose sarebbero finite in questo modo, si è cautelato e nelle medesime normative in questione ha previsto che il giudice penale nella sua decisione finale, se riconosce che l'opera

---

<sup>1</sup> Dal volume **"Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale"** di Maurizio Santoloci (*Diritto all'ambiente-Edizioni: <http://www.dirittoambienteditzioni.net/>*): " (...) Va inoltre sottolineato che detto principio deve (...) essere applicato obbligatoriamente anche nelle sentenze di patteggiamento, ex articolo 444 Codice di Procedura Penale (...) Medesimo principio è stabilito per l'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi (...)"

è abusiva deve nuovamente ordinare a sua cura la demolizione delle opere illegali, se ancora tale demolizione non sia stata già altrimenti disposta eseguita in via amministrativa (come in realtà dovrebbe essere in via ordinaria). Una specie di doppia battuta di sicurezza, attraverso la quale la norma ritiene di poter supplire alla eventuale inefficienza amministrativa attraverso lo strumento integrativo della sentenza del giudice penale. Poiché, credo che possiamo ripeterlo senza che la realtà delle cose possa apparire affatto diversa, fino ad oggi di fatto le demolizioni ad opera della pubblica amministrazione sono praticamente inesistenti, di fatto il ruolo della decisione penale, che nello spirito alla norma doveva restare esclusivamente di contorno e sostanzialmente aggiuntivo rispetto alla procedura amministrativa primaria, è diventato per forza di cose una procedura unica ed assolutamente importante in questo contesto. Infatti, preso atto che in via amministrativa le demolizioni sono totalmente assenti, la procedura penale resta l'unica strada per raggiungere, almeno nei casi più gravi, l'obiettivo della norma, e cioè vedere la demolizione reale delle opere abusive sul territorio.

Dunque, l'ordine di demolizione impartito dal giudice penale nella sua decisione assume strategicamente un rilievo di primaria e straordinaria importanza in tutto il contesto della strategia di contrasto ai crimini in materia edilizia, perché di fatto è l'unico ordine che effettivamente viene impartito e può essere poi realmente seguito.

È pacifico che l'ordine va disposto obbligatoriamente nella sentenza di condanna. Ma il dibattito fino a oggi è stato molto vivace sul punto se tale ordine deve essere anche inserito operativamente dal giudice anche la sentenza di patteggiamento, o se invece anche tale aspetto può essere oggetto di accordo le parti e quindi, in ipotesi, evitato come inserimento nella sentenza di applicazione pena ex art. 444 c.p.p.

Noi, dal nostro punto di vista, abbiamo sostenuto sempre con forte decisione che ai fini della normativa urbanistica edilizia tale per ordine era obbligatorio anche e soprattutto nella sentenza di patteggiamento, oltre naturalmente che in quella di condanna ordinaria. Molte altre opinioni si sono – invece - indirizzate verso tesi opposta, sostenendo che nella sentenza di patteggiamento il giudice può anche omettere tale ordine se questo viene concordato in senso negativo dalle parti.

Oggi il Supremo Collegio, nuovamente, conferma la tesi da noi sostenuta. si veda infatti Cassazione Penale, sezione III, sentenza del 30 ottobre 2009, n. 41748 secondo la quale l'ordine di demolizione di un'opera abusiva, essendo atto dovuto, non è suscettibile di valutazione discrezionale ed è sottratto, conseguentemente, alla disponibilità delle parti nella scelta del patteggiamento.

*« Non c'è dubbio che l'ordine di demolizione costituisca atto dovuto in quanto obbligatoriamente previsto, dalla normativa in vigore, in relazione alle opere abusivamente realizzate. Tale sanzione, pur formalmente giurisdizionale, ha natura sostanzialmente amministrativa di tipo ablatorio che il giudice deve disporre, non trattandosi di pena accessoria né di misura di sicurezza, anche nella sentenza applicativa di pena concordata tra le parti ex art. 444 c.p.p. a nulla rilevando che l'ordine medesimo non abbia formato oggetto dell'accordo intercorso tra le parti. L'ordine di demolizione, infatti, essendo atto dovuto, non è suscettibile di valutazione discrezionale ed è sottratto, conseguentemente, alla disponibilità delle parti; di tale obbligatoria sanzione l'imputato, pertanto, deve tener conto nell'operare la scelta del patteggiamento... ».*

*« Ne deriva che, anche in caso di patteggiamento, la manifestazione di volontà delle parti non può investire la misura amministrativa; pertanto così come non può essere ritenuto valido un accordo che preveda la esclusione della demolizione, ugualmente il mancato riferimento all'ordine di demolizione, nella richiesta e nell'accettazione del patteggiamento, non esime il giudice dal provvedere ai sensi dell'art. 7 L. 47/85 (ora art. 31 comma 9 DPR 380/01). ».*

*« Secondo la giurisprudenza di questa Corte, formatasi in relazione all'art. 7 ult.comma L. 47/85, tale norma "prevede che il giudice con la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 17 lett.b) della legge 28 gennaio 1977 n. 10, come modif. dall'art. 20 della detta legge n. 47 del 1985, ordina la demolizione delle opere stesse se non sia stata altrimenti eseguita. Pertanto il giudice penale, al quale la legge attribuisce in via eccezionale un potere di natura amministrativa, deve limitarsi, una volta accertata la violazione del citato art. 20, ad ordinare la demolizione dell'edificio abusivo, secondo una interpretazione non estensiva della norma, trattandosi di un potere normalmente riservato all'autorità amministrativa. ».*

Ma non da oggi la Cassazione avalla tale tesi. Si veda che già in passato le sentenze erano state molto chiare: "L'ordine di demolizione del manufatto abusivo, previsto come obbligatorio dall'art. 7, ultimo comma, della legge n. 47/85, non rientra fra le pene accessorie di cui all'art. 445, comma 1, c.p., che esclude l'applicabilità in caso di "patteggiamento". (Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 4 ottobre 1999 n. 2322 - Pres. Avitabile). Dalla motivazione si trae addirittura il principio dell'intervento surrogativo della Cassazione in caso di omesso inserimento nella sentenza di primo grado: "(...) Vige, con particolare riferimento alla disciplina urbanistica e edilizia, il principio per cui, quando la legge prevede come oggetto del potere-dovere del giudice l'emissione di un provvedimento giurisdizionale senza lasciargli in proposito alcuna discrezionalità decisionale, il provvedimento dev'essere emesso anche nell'ipotesi di sentenza pronunciata sull'accordo delle parti, dovendo ritenersi implicito anche se non sia espressamente compreso nell'accordo stesso, in base alla considerazione che le parti non abbiano potuto ignorarlo proprio a motivo della sua inderogabilità (...). Di qui l'automaticità dell'applicazione pure nel caso dell'applicazione della pena su richiesta dell'imputato e del P.M., anche qualora non sia esplicitamente compreso nell'accordo tra essi intervenuto, con la conseguenza che la sentenza che ometta l'ordine di demolizione dev'essere annullata per violazione di legge limitatamente a tale omissione, senza che occorra rinvio perché la Corte di Cassazione – data l'assoluta obbligatorietà di esso, che non richiede alcuna decisione di merito – può emettere direttamente il relativo provvedimento in forza del potere integrativo assegnatole dall'art. 620 lett. 1) c.p.p.".

Detto principio comporta, di conseguenza, che essendo il beneficio della sospensione condizionale della pena non oggetto di possibile patto tra le parti ma beneficio irrogabile unilateralmente dal Giudice giudicante indipendentemente dall'accordo delle parti stesse, e dovendo obbligatoriamente lo stesso Giudice nella sentenza di patteggiamento inserire

l'ordine di abbattimento e/o della rimessione in pristino dello stato dei luoghi, consegue che è facoltà del Giudice anche nella sentenza ex articolo 444 Codice di Procedura Penale operare la subordinazione del predetto beneficio della sospensione condizionale della pena all'effettivo abbattimento e/o rimessione in pristino. Considerando che le sentenze di patteggiamento, salvo rari casi di remota impugnabilità, passano subito in giudicato, si intuisce facilmente come dal sistema complesso che scaturisce da dette pronunce si traggono innovativi e importantissimi strumenti per far sì che l'accertamento giurisdizionale penale non si limiti a una mera affermazione di responsabilità penale teorica (con una pena che in effetti poi non sconta nessuno) ma vada ad incidere direttamente sugli assetti urbanistico-territoriali in modo salutare cancellando alla radice ogni abuso perpetrato in violazione delle normative di settore.

Maurizio Santoloci

*Publicato: 8 novembre 2009*

Per un approfondimento sulle tematiche di operatività di PG su temi pratici segnaliamo il volume **"Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale"** di Maurizio Santoloci (edizione ampliata e rinnovata) (Diritto all'ambiente - Edizioni: <http://www.dirittoambientedizioni.net/> )





**Vuoi esprimere la tua opinione sull'argomento?  
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento  
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema?**

**Scrivi a: [redazione@dirittoambiente.net](mailto:redazione@dirittoambiente.net)**

DOCUMENTI

2009

INformazione