

Abusi edilizi: la Cassazione sui destinatari dell'ordine di demolizione

L'ordine ha natura oggettiva ed è rivolto a chiunque sia in rapporto qualificato con il bene, anche se non responsabile dell'abuso

di [Redazione tecnica](#) – 16.05.2024

In tema di **reati edilizi**, l'**ordine di demolizione** ha come destinatario non solo il condannato responsabile dell'abuso ma anche l'**attuale proprietario del bene** rimasto estraneo al processo penale, salva la facoltà del medesimo di far valere, sul piano civile, la responsabilità, contrattuale o extracontrattuale, del proprio dante causa.

Inoltre la prospettiva che la demolizione potrà essere eseguita d'ufficio a spese e a carico dell'attuale proprietario del bene non costituisce causa di nullità dell'ingiunzione.

Abusi edilizi: i destinatari dell'ingiunzione a demolire

Così si è espressa la **Corte di Cassazione** con la **sentenza del 7 maggio 2024, n. 17809**, accogliendo il ricorso presentato contro la revoca dell'ingiunzione a demolire disposta dal giudice dell'esecuzione in favore di alcuni soggetti non condannati ai sensi dell'art. 44 del d.P.R. n. 380/2001 per i reati di abusivismo edilizio e violazione di sigilli, ma nella disponibilità del bene.

Dall'altra parte, la revoca dell'ingiunzione a demolire era stata disposta sull'assunto che destinatario dell'ordine di demolizione può essere esclusivamente il **condannato** e sebbene l'ordine di esecuzione venga giustamente notificato anche ai soggetti interessati, non si può pretendere la demolizione dell'immobile, pena l'esecuzione d'ufficio, a loro spese.

Ordine di demolizione: le previsioni del Testo Unico Edilizia

Per valutare la questione, la Corte ha ricostruito il quadro normativo che disciplina la materia, citando in particolare i commi 2, 3, 4, 4-bis, 5 e 9 dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 (**Testo Unico Edilizia**), che così recita:

- «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 (..) 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 precedente 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 (...)
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.

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».

Spiegano gli ermellini che il tenore letterale del secondo comma dell'art. 31, è chiaro nella parte in cui fa obbligo al dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale di ingiungere la rimozione o la demolizione **sia al responsabile dell'abuso che al proprietario**, logicamente presupponendo, la norma, la dissociazione, al momento della emissione dell'ingiunzione, tra l'autore dell'abuso e l'attuale titolare di una situazione giuridica soggettiva attiva sul bene da demolire.

L'ingiunzione va notificata anche al proprietario non responsabile dell'abuso

Il legislatore, però, individua quale soggetto obbligato all'esecuzione della rimozione o demolizione (tenuto, dunque, ad un fare) il solo "responsabile dell'abuso" (comma 3), a spese del quale l'opera può essere demolita ove questi non vi provveda nel termine di novanta giorni dalla notificazione dell'ingiunzione (comma 5).

Ciò nondimeno, l'**accertamento della inottemperanza a demolire**, poiché costituisce titolo per l'immissione nel possesso del bene acquisito gratuitamente al patrimonio del Comune, deve essere notificata (anche) all'interessato, dovendosi intendere per tale la persona la cui situazione giuridica soggettiva attiva sul bene è **concretamente pregiudicata** dalle conseguenze della omessa demolizione.

Dunque, non v'è dubbio che l'ingiunzione a demolire debba essere notificata anche al proprietario del bene, quand'anche non autore dell'abuso; l'informazione che si trae dal testo della norma non è controvertibile.

La giurisprudenza amministrativa spiega che la demolizione può essere ingiunta al proprietario dell'immobile oggetto di abuso edilizio non in forza di una sua responsabilità effettiva o presunta nella commissione dell'illecito edilizio (che ricade sui soggetti di cui all'art. 29 d.P.R. n. 380 del 2001) ma in ragione del suo **rapporto materiale con la res** che lo rende, agli occhi del legislatore, **responsabile della eliminazione dell'abuso** commesso da altri. A tale titolo egli è investito di situazioni giuridiche passive di tipo sussidiario consistenti in un pati (non potendosi opporre alla demolizione di quanto abusivamente realizzato) e in obblighi di collaborazione attiva da adempiersi mediante iniziative dirette, come la rimozione dell'abuso a spese dei responsabili, o indirette, come diffide di carattere ultimativo rivolte verso eventuali soggetti terzi che detengano l'immobile.

Il proprietario assume, dunque, una responsabilità di tipo "sussidiario", nel senso che, pur quando non sia responsabile dell'abuso, è tenuto a dare esecuzione all'ordine di demolizione solo quando ciò sia per lo stesso materialmente possibile.

La notifica dell'ingiunzione a demolire al proprietario non responsabile dell'abuso assolve anche ad una funzione informativa, poiché annuncia, nei suoi confronti, l'avvio della procedura ripristinatoria, e sollecitatoria dell'esercizio delle proprie facoltà e del diritto di difesa.

Acquisizione al patrimonio comunale: quando avviene?

Inoltre è stato sottolineato che affinché un bene immobile abusivo possa formare legittimamente oggetto dell'ulteriore sanzione costituita dall'acquisizione gratuita al patrimonio comunale ai sensi dell'art. 31 d.P.R. n. 380/2001 occorre che:

- il presupposto ordine di demolizione sia stato **notificato a tutti i proprietari**, al pari anche del provvedimento acquisitivo. Risponde infatti ad ovvi **principi di tutela del diritto di difesa e di partecipazione procedimentale** il non riconoscere idoneità fondativa, dell'irrogazione della sanzione dell'acquisizione al patrimonio comunale, all'inottemperanza all'ingiunzione di demolizione da parte dei proprietari che di quest'ultima non abbiano ricevuto regolare notifica e ai quali dunque, per definizione, non possa imputarsi l'inosservanza;
- con la sanzione dell'acquisizione, inoltre, si viene a pregiudicare definitivamente il soggetto già titolare del diritto di proprietà sui beni confiscati (cioè il fabbricato e le aree circostanti, nella misura indicata dalla legge), per cui necessariamente tale provvedimento ablatorio, a contenuto sanzionatorio, deve

essere notificato al proprietario inciso e, se i proprietari siano più di uno, esso deve essere notificato a tutti, non essendo possibile una spoliazione solo pro quota;

- perché un bene immobile abusivo possa legittimamente essere oggetto dell'ulteriore sanzione costituita dall'acquisizione gratuita al patrimonio comunale ai sensi dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001 occorre che il presupposto ordine di demolizione sia stato notificato a tutti i comproprietari, al pari anche del provvedimento acquisitivo. È evidente che indirizzare il provvedimento monitorio anche al comproprietario dell'immobile costituisce **una garanzia** per lo stesso, visto che quest'ultimo potrà attivarsi per ottenere la demolizione delle opere abusive al fine di non vedersi spogliato della proprietà dell'area in caso di inottemperanza ai sensi dell'art. 31, comma 3, D.P.R. n. 380 del 2001.

In ultima analisi, nulla impedisce al proprietario di procedere alla demolizione dell'immobile abusivamente realizzato onde evitare la spoliazione anche dell'area di sedime, così come nulla gli impedisce di tutelare il proprio diritto interloquendo sulla legittimità della procedura o opponendo elementi sopravvenuti in grado di paralizzare l'azione amministrativa.

Demolizione d'ufficio: a chi spettano le spese?

Resta fermo che, in caso di demolizione eseguita d'ufficio, le relative spese sono a carico del responsabile dell'abuso purché, precisano i Giudici amministrativi, colui che abbia acquistato a titolo particolare la proprietà dell'immobile non abbia in alcun modo partecipato, conosciuto o beneficiato dell'illecito edilizio, in quanto:

- a) l'acquirente in mala fede che conosceva l'abuso e/o ne ha tratto beneficio (scontandolo sul prezzo) si pone in una situazione di corresponsabilità che lo rende passibile del medesimo trattamento sanzionatorio previsto per i soggetti individuati dall'art. 29 del t.u.e.;
- b) in contesti in cui la buona fede non emerga ex actis la relativa dimostrazione compete al proprietario.

Il principio affermato dal Consiglio di Stato riguarda la applicazione delle **sanzioni pecuniarie** previste dal comma 4-bis dell'art. 31, d.P.R. n. 380 del 2001, aggiunto dall'art. 17, comma 1, lett. q-bis) d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, in caso di inottemperanza alla ingiunzione a demolire. Il comma 4-bis, infatti, stabilisce che l'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 e 20.000 euro, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti.

Demolizione opere abusive: riguarda anche soggetti non condannati

Il comma 9 dell'art. 31, d.P.R. n. 380 del 2001, stabilisce che *«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»*.

La giurisprudenza penale della Corte di cassazione è univoca nel riconoscere alla demolizione ordinata dal giudice penale la **natura di atto dovuto**, esplicazione di un potere autonomo e non alternativo a quello dell'autorità amministrativa, con il quale può essere coordinato nella fase di esecuzione un potere che si pone a chiusura del sistema sanzionatorio amministrativo.

L'ordine di demolizione dell'opera abusiva ha natura di sanzione amministrativa di carattere reale a contenuto ripristinatorio e, pertanto, conserva la sua efficacia anche nei confronti dell'erede o dante causa del condannato o di chiunque vanti su di esso un diritto reale o personale di godimento, potendo essere revocato solo nel caso in cui siano emanati, dall'ente pubblico cui è affidato il governo del territorio, provvedimenti amministrativi con esso assolutamente incompatibili.

Al riguardo è stato precisato che:

- l'operatività dell'ordine di demolizione non può essere esclusa dalla alienazione a terzi della proprietà dell'immobile, con la sola conseguenza che l'acquirente potrà rivalersi nei confronti del venditore a seguito dell'avvenuta demolizione;
- l'ordine di demolizione del manufatto abusivo è legittimamente adottato nei confronti del proprietario dell'immobile indipendentemente dall'essere egli stato anche autore dell'abuso, salva la facoltà del

medesimo di far valere, sul piano civile, la responsabilità, contrattuale o extracontrattuale, del proprio dante causa;

- l'esecuzione dell'ordine di demolizione del manufatto abusivo impartito dal giudice a seguito dell'accertata violazione di norme urbanistiche non è esclusa dall'alienazione del manufatto a terzi, anche se intervenuta anteriormente all'ordine medesimo, atteso che l'esistenza del manufatto abusivo continua ad arrecare pregiudizio all'ambiente.

Ciò sul rilievo che l'ordine di demolizione del manufatto abusivo, impartito dal giudice ai sensi dell'art. 31, comma 9, d.P.R. n. 380/2001 con la sentenza di condanna per il reato di costruzione abusiva, ha **natura amministrativa**, tant'è vero che non si estingue per il decorso del tempo ex art. 173 cod. pen., atteso che quest'ultima disposizione si riferisce esclusivamente alle sole pene principali.

Ne consegue che la estraneità del terzo al processo penale a carico del responsabile dell'abuso non costituisce argomento di per sé convincente: l'ordine di demolizione emesso dal giudice penale può e deve essere eseguito nei confronti di chiunque si trovi in un **rapporto qualificato con la res da demolire**, non esistendo ragione alcuna per affermare il contrario. Bisognerebbe altrimenti spiegare perché l'ingiunzione emessa dall'autorità amministrativa debba essere notificata al proprietario non responsabile dell'abuso e non altrettanto possa fare il pubblico ministero che ponga in esecuzione l'ordine impartito con la sentenza di condanna.

L'art. 31, comma 9 per altro non fa riferimento ad un ordine specificamente diretto al condannato, bensì ad un **ordine di natura oggettiva**, rivolto a chiunque sia in rapporto qualificato con il bene, anche se non responsabile dell'abuso. La natura e la funzione dell'ordine (sanzione amministrativa di carattere reale a contenuto ripristinatorio) escludono che possa aver rilevanza la pregressa partecipazione del terzo al processo all'esito del quale l'ordine è stato emesso, non dovendo essere eseguita una pena.

Va quindi **superata la giurisprudenza penale della Corte di cassazione** che ritiene illegittima l'ingiunzione a demolire notificata al proprietario non responsabile dell'abuso.

Concludono gli ermellini che l'opinione contraria si pone in evidente contrasto con la lettera della legge (art. 31, comma 2, d.P.R. n. 380 del 2001) e postula l'assurda conseguenza che il proprietario del bene debba subire l'esecuzione dell'ordine di demolizione, notificato al solo condannato, senza nemmeno poter interloquire sulla legittimità dell'ordine stesso o opporre argomenti a favore della sua revoca diversi dalla sua estraneità al reato edilizio.

In conclusione, il ricorso è stato accolto, con annullamento della revoca dell'ingiunzione a demolire ed enunciato il seguente principio di diritto: *«in tema di reati edilizi, l'ordine di demolizione ha come destinatario non solo il condannato responsabile dell'abuso ma anche l'attuale proprietario del bene rimasto estraneo al processo penale, salva la facoltà del medesimo di far valere, sul piano civile, la responsabilità, contrattuale o extracontrattuale, del proprio dante causa; la prospettazione che la demolizione potrà essere eseguita d'ufficio a spese e a carico dell'attuale proprietario del bene non costituisce causa di nullità dell'ingiunzione».*