**Proposta di Legge - A.C. 535**

***" Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di costruzioni"***

**Proposta di Legge - A.C. 2332**

***" Delega al Governo per l'aggiornamento, il riordino e il coordinamento della disciplina legislativa in materia edilizia"***


## Avvocato Lorenzo Bruno MOLINARO

*Esperto di edilizia sanzionatoria*
*Cultore della Materia*
*presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II"*


## Seduta del 9 Dicembre 2025

## VIII Commissione
## (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici)
## della Camera dei Deputati della Repubblica Italiana


Studio Legale Molinaro
Ischia • Napoli

*www.studiolegalemolinaro.it*
*avv.molinaro@pec.it*
*www.studiolegalemolinaro.it*

**MEMORIA A CORREDO DELL'AUDIZIONE**
**SULLE PROPOSTE DI LEGGE 535 SANTILLO E 2332 MAZZETTI**
**(PROVVEDIMENTI SANZIONATORI)**

La presente memoria è volta a formulare osservazioni e proposte di integrazione e modifica alle iniziative legislative in esame, con particolare riferimento ai profili concernenti i procedimenti sanzionatori edilizi, l'esecuzione delle demolizioni in ambito penale e la tutela del legittimo affidamento.

Entrambe le iniziative esprimono l'esigenza di una revisione organica anche del sistema sanzionatorio.

Infatti, come evidenziato nella relazione di accompagnamento alla proposta a.c. - 535 Santillo, uno dei "*pilastri*" su cui deve essere impostata la nuova disciplina, in un quadro omogeneo di semplificazione ed effettività della tutela, è proprio quello della necessità di "*ridefinire le procedure tecnico-amministrative e i provvedimenti sanzionatori tesi a regolare le trasformazioni del territorio e del patrimonio edilizio esistente, nel rispetto delle previsioni degli strumenti urbanistici e delle normative di settore incidenti sull'attività edilizia*".

Come è noto, la norma cardine in materia è quella dell'art. 31 del TU dell'edilizia (d.P.R. n. 380/01), che disciplina le sanzioni per gli abusi più gravi, quali opere realizzate senza permesso, in totale difformità o con variazioni essenziali, prevedendo l'obbligo della demolizione e, in caso di inottemperanza, l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale (entro novanta giorni, prorogabili in casi eccezionali), nonché una sanzione pecuniaria (2.000-20.000 €) per chi non adempie all'ordine.

L'art. 31, al comma 9, prevede, altresì, che "*per le opere abusive di cui al presente articolo, il giudice, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 44, ordina la demolizione delle opere se ancora non sia stata altrimenti eseguita*".

Il sistema, apparentemente ben strutturato, presenta, tuttavia, delle gravi incongruenze, ancor più acuite dal fatto che il fenomeno delle demolizioni conseguenti ad abusi edilizi, nell'attuale momento storico, sta assumendo in alcune regioni d'Italia carattere di vera e propria emergenza sociale.

La Campania, in particolare, regione ad alta densità abitativa, risente di una situazione particolarmente delicata a seguito della mancata fruizione del condono edilizio del 2003, tanto da determinare l'intervento della Corte costituzionale.

La maggiore criticità risiede nel fatto che soprattutto le demolizioni giudiziali avvengono a "*macchia di leopardo*", senza alcun criterio logico o cronologico e quasi sempre a danno dei soggetti più vulnerabili, sebbene la Corte europea, con una recente sentenza dell'11 aprile 2023 (*Case of Simonova v. Bulgaria*), abbia ammonito sulla non necessità della demolizione "*in una società democratica*" quando colpisce l'unica casa del contravventore.

Le richieste formulate con la presente memoria si muovono nel solco dei principi affermati dalla CEDU, che, pur sottolineando la funzione ripristinatoria dell'ordine di demolizione, ha chiarito che, in caso di abuso di necessità non represso tempestivamente, il sistema sanzionatorio deve cedere il passo di fronte al diritto alla inviolabilità del domicilio.

È risaputo, peraltro, che le norme della Convenzione Europea sono norme interposte tra la legge ordinaria e la Costituzione.

Quest'ultima, all'art. 117, prevede, poi, che le norme convenzionali costituiscono parametro di valutazione della legittimità costituzionale della legge, vietando di legiferare contro le stesse.

Quanto sta accadendo nel nostro paese, soprattutto sul versante della esecuzione penale, rasenta talvolta il paradosso anche perché l'ordine di demolizione collegato alla sentenza di condanna è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dalla legge n. 47 del 1985.

L'istituto, dunque, è vecchio di circa quarant'anni.

È necessario, pertanto, mettere ordine nella materia anche mediante una graduazione delle demolizioni che, come confermato dagli stessi dati di Legambiente, quasi mai riguardano ecomostri, fabbricati pericolanti, scheletri di cemento armato, immobili della criminalità organizzata, costruzioni realizzate sulle spiagge o in violazione del limite di distanza dalla costa e finanche case di necessità abitate da persone prive di ogni altra possibilità di alloggio.

A rendere ancora più complessa la situazione è, inoltre, anche il fatto che, secondo alcune sentenze della Corte Suprema di Cassazione (v., in particolare, Cass.

pen., Sez. III, 20 giugno 2017, n. 30675 e n. 30679), lo stesso protocollo sottoscritto dall'Autorità Giudiziaria in materia di graduazione dei procedimenti costituirebbe un mero "*atto interno*", inidoneo - in quanto tale - a produrre effetti vincolanti.

Va ricordato in tema che il principio di "*gradualità*" che si chiede di introdurre nel sistema trova un suo importante precedente nella c.d. "*circolare Maddalena*", ovvero quella direttiva con la quale il Procuratore Generale di Torino Marcello Maddalena, arresosi di fronte all'evidenza di non poter perseguire tutti i reati, soprattutto quelli a rischio di estinzione per l'indulto o per la prescrizione, ha, già diversi anni fa, stabilito una scala di priorità nell'esercizio, pur obbligatorio, dell'azione penale.

Tale circolare, equivalente ad una vera e propria rottamazione dei processi destinati a finire nel nulla, ha ottenuto, nel maggio del 2007, l'approvazione da parte del *Plenum* del C.S.M. che ha espressamente escluso ogni contrasto tra la scelta di Maddalena e il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Sulla base di tale favorevole precedente del *Plenum*, è stato poi approvato, nell'anno 2008, il più noto tra i protocolli che hanno recepito il principio di "*gradualità*", ovvero il c.d. *"protocollo Siracusa"* del 2008, che non a torto è stato anche definito "*la madre di tutti i protocolli delle Procure d'Italia*".

La mia proposta si pone, dunque, rispetto alla complessa problematica delle demolizioni giudiziali, come una soluzione assolutamente ragionevole ed in linea sia con il diritto eurounitario che con il dettato costituzionale.

Non si vuole surrettiziamente introdurre un condono mascherato, che altererebbe la *ratio* dell'intervento normativo, poiché gli abusi restano tali e non vengono sanati.

La gradualità nelle esecuzioni, oltre a proteggere le case abitate, fa sì che le risorse disponibili vengano utilizzate per abbattere gli immobili della speculazione, gli ecomostri e gli scheletri edilizi che deturpano il paesaggio.

Non è, pertanto, eufemistico affermare che la gradualità migliora l'ambiente.

È innegabile che le sentenze debbano essere eseguite e che non possa esserci scappatoia che tenga.

Il problema diventa grave quando le demolizioni, come sta accadendo nella realtà quotidiana, avvengono in ordine sparso, vuoi per difficoltà di ordine

organizzativo, vuoi per mancanza di risorse finanziarie.

L'articolo 1 della mia proposta si prefigge di introdurre nel TU dell'edilizia l'articolo 44-*bis* che individua, per l'ordine di esecuzione delle sentenze di condanna, sei criteri di priorità da applicare seguendo l'ordine di elencazione, cui il pubblico ministero dovrà attenersi ai sensi dell'art. 655 del codice di procedura penale (il quale dispone, per l'appunto, che, salvo che sia diversamente disposto, spetta al pubblico ministero presso il giudice che ha deliberato il provvedimento curarne d'ufficio l'esecuzione).

Nella determinazione delle priorità, il pubblico ministero dovrà quindi considerare: a) se l'immobile sia nella disponibilità di soggetti condannati per reati di associazione mafiosa (o commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis codice penale) o di soggetti colpiti da misure prevenzione, purché non acquisibili al patrimonio dello Stato; b) se rappresenti un pericolo per la pubblica o privata incolumità; c) se trattasi di edilizia speculativa; *d)* se l'immobile costituisca un c.d. "*ecomostro*" o comunque sia di rilevante impatto ambientale o risulti realizzato in area soggetta a rischio idrogeologico o a vincolo archeologico o storico-artistico; e) se sia riconducibile alle c.d. seconde case o case vacanza.

Il sesto criterio è di carattere residuale, prevedendo la proposta che, nell'ordine di elencazione, i restanti immobili o abitazioni dovranno essere considerati come ultimi, con la precisazione che la priorità, nell'ambito di ciascuna tipologia degli immobili, dovrà essere attribuita dal pubblico ministero agli immobili in corso di costruzione o, comunque, non ultimati e agli immobili non stabilmente abitati.

La proposta affronta anche il tema delle cause di incompatibilità con l'ordine giudiziale di demolizione.

È risaputo che l'ordine di demolizione emesso contestualmente a una sentenza di condanna viene meno solo in presenza di una causa di incompatibilità sopravvenuta.

Orbene, le cause di incompatibilità sono rappresentate, secondo consolidata giurisprudenza, sia dal rilascio del permesso di costruire in sanatoria (Cass. pen., Sez. III, 2 marzo 2022, n. 7293) che dalla acquisizione, allorquando il Consiglio comunale deliberi la conservazione delle opere nel rispetto dei requisiti previsti dal

comma 5 dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/01 (Cass. pen., Sez. III, 4 settembre 2023, n. 36579).

A tali fini, la proposta prevede il divieto di disapplicare, in ambito giurisdizionale penale, i permessi in sanatoria a qualsiasi titolo rilasciati dai comuni, salvo che gli stessi non costituiscano prodotto di attività criminosa.

All'articolo 2 viene introdotta una sospensione temporanea delle demolizioni giudiziali nelle more della completa ricognizione e definitiva mappatura, ad opera dei comuni interessati, degli insediamenti abusivi esistenti, stante la grave e persistente difficoltà di reperire, per gli occupanti, alloggi alternativi e considerata, altresì, la necessità e l'urgenza di favorire l'edilizia residenziale sociale, anche in ragione della indiscriminata proliferazione dei *bed and breakfast*, delle case vacanza e delle locazioni brevi nella realtà del turismo moderno.

All'articolo 3, viene prevista, inoltre, con la sostituzione dell'attuale testo dell'articolo 31 del d.P.R. n. 380/01, la conservazione degli immobili acquisiti al patrimonio comunale, previa delibera di consiglio comunale, non sindacabile sul piano del merito amministrativo, al fine di favorire il c.d. "*social housing*", ad eccezione dei casi di aree gravate da vincolo sismico e idrogeologico, laddove non venga acquisita certificazione di idoneità statica e relazione geologica asseverata di tecnico abilitato circa l'assenza di rischio.

All'articolo 4 si prevede, infine, che le demolizioni giudiziali debbano essere eseguite nel termine previsto dall'art. 173 c.p.

Come è noto, il problema della natura degli ordini di demolizione di cui all'art. 31, comma 9, del d.P.R. n. 380/01, e di rimessione in pristino di cui all'art. 181 del d.lgs. n. 42/04, da applicare in caso di condanna o di pena concordata ex art. 444 c.p.p., ha dato luogo, nel corso degli anni, ad accesi dibattiti dottrinari e ad altalenanti orientamenti giurisprudenziali.

Si ritiene, sul punto, più conforme al dettato costituzionale (ed in linea con l'esigenza di fornire l'interpretazione autentica delle norme in questione) l'indirizzo inaugurato da Cass., SS.UU., 23 settembre 1987, Lofonso, che ha qualificato l'ordine giudiziale di demolizione quale pena accessoria (analogamente, Cass. pen., Sez. III, 20 gennaio 1988; Trib. Roma, 2 dicembre 1987; Pret. Chieti, 22 gennaio

1988; Pret. Sapri, 17 aprile 1988, e Consiglio di Stato, Sez. I [parere], 16 ottobre 1987, n. 1599).

Tale indirizzo appare oggi perfettamente in linea con quanto stabilito, in materia, dalla Corte Europea, la quale, a partire dalla sentenza dell'8 giugno 1976 (*Engel c. Paesi Bassi*), ha progressivamente chiarito, in maniera inequivoca, il valore meramente relativo e indicativo della formale qualificazione giuridica, in diritto interno, di un certo illecito e/o delle relative sanzioni (cfr., altresì, proprio nell'ambito delle sanzioni amministrative, Corte EDU Ozturk c. Repubblica federale tedesca, 21 febbraio 1984, 50 e ss.; Corte EDU, Lauko c. Slovacchia, 2 settembre 1998, 57).

La Corte di Strasburgo ha poi individuato, nell'ottica di una concezione sostanziale e non meramente formale del reato e delle pene, diverse caratteristiche, in base alle quali deve inferirsi la natura penale della sanzione, ancorchè formalmente qualificata quale sanzione amministrativa: caratteristiche tutte compresenti nella demolizione ex art. 31, comma 9, del d.P.R. n. 380/2001.

Che l'ordine di demolizione presenti sostanzialmente le caratteristiche della sanzione penale è fuor di dubbio anche alla luce dei principi affermati dalla Corte Europea con sentenza del 27 febbraio 2008 (in causa *Hamer* c. Belgio), nella quale si sottolinea, appunto, che *"l'ordine di demolizione per un abuso edilizio costituisce sanzione penale".*

L'ordine di demolizione dell'immobile abusivo è, invero, pertinente rispetto all'accertamento di un fatto-reato, venendo emesso dall'Autorità giurisdizionale penale all'esito di un processo parimenti penale (sulla pertinenzialità rispetto ad un fatto - reato quale fondamentale indice della natura penale della sanzione, cfr. Corte EDU, Malige c. Francia, 23 settembre 1998, 38 e ss., relativa alla riconosciuta "*natura penale"* della decurtazione di punti alla patente di guida a seguito di condanna per un reato in materia di circolazione stradale, nonché Corte EDU, Welch c. Regno Unito, 9 febbraio 1995; sul rilievo della "*natura dell'Autorità applicante*", v. ancora Corte EDU, Sud Fondi s.r.l. c. Italia, 30 agosto 2007, nonchè Corte EDU, Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia, 30 gennaio 2009).

È, altresì, innegabile che la demolizione di cui all'art. 31, comma 9, del d.P.R. n. 380/01 costituisca poi una sanzione di assoluta gravità, caratterizzata da

un'evidente finalità repressiva, atteso che, con la sentenza di condanna, essa è, comunque, ordinata *"se ancora non sia stata altrimenti eseguita"*: ciò che formalmente segnala un aspetto punitivo *"indipendente"* da valutazioni dell'Autorità amministrativa in ordine alle opere abusive (cfr. art. 31, comma 5, d.P.R. 380/2001).

In definitiva, la proposta tende, sul punto, a fare chiarezza su una questione dibattuta e mira, in sostanza, ad introdurre nel sistema norme di interpretazione autentica delle disposizioni già previste dall'art. 31, co. 9, del d.P.R. n. 380/01 (ordine di demolizione) e dall'art. 181 del d.lgs. n. 42/04 (ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi).

Altra rilevante criticità riguarda, inoltre, il comma 5 dell'art. 31 citato, relativo agli effetti dell'acquisizione delle opere abusive al patrimonio comunale.

Come è noto, la legge n. 105/24 (c.d. *Salva Casa*) ha apportato modifiche anche al comma 5 dell'art. 31 del T.U. dell'edilizia, relativo agli effetti di tale sanzione, inserendovi una disposizione che definire singolare è un eufemismo.

Tale disposizione così recita:

*"Nei casi in cui l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, il comune, previa acquisizione degli assensi, concerti o nulla osta comunque denominati delle amministrazioni competenti ai sensi dell'articolo 17-bis della legge n. 241 del 1990, può, altresì, provvedere all'alienazione del bene e dell'area di sedime determinata ai sensi del comma 3, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 12, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127, condizionando sospensivamente il contratto alla effettiva rimozione da parte dell'acquirente delle opere abusive. È preclusa la partecipazione del responsabile dell'abuso alla procedura di alienazione. Il valore venale dell'immobile è determinato dall'agenzia del territorio tenendo conto dei costi per la rimozione delle opere abusive".*

La norma in questione sta a significare, in buona sostanza, che il comune potrà vendere l'immobile, una volta accertato che lo stesso non contrasta con rilevanti interessi urbanistici, culturali, paesaggistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico, ma il contratto di compravendita dovrà essere, in tal caso, sospensivamente condizionato alla demolizione delle opere.

E questa è una vera assurdità.

Si è al cospetto, infatti, di una norma che non esito a definire "*suicida*", mutuando l'espressione dalla categoria delle "*sentenze suicide*", che, come è noto, identificano le forme più abnormi o illogiche di argomentazione e decisione dei giudici, ovvero la palese incompatibilità tra motivazione e dispositivo.

Se, dunque, si vende l'immobile, evidentemente si è deciso di conservarlo per poi ricavarne un utile, trasferendolo a terzi.

Se lo si acquista, lo scopo è quello di goderne.

Se poi lo si deve demolire, colui che lo ha acquistato cosa ci guadagna?

Ha speso i suoi soldi, regolarmente incamerati dal comune, per godere del solo terreno sul quale l'immobile era stato edificato?

Anche chi non mastica diritto intuisce che una disposizione simile cozza palesemente con il buon senso.

Sfido io a trovare in Italia un solo acquirente propenso a fare un'operazione del genere.

La mia proposta è anche finalizzata a porre rimedio a questa grave incongruenza della norma e a consentire, in definitiva, di utilizzare i manufatti abusivi acquisiti al patrimonio comunale anche per finalità residenziale pubblica, vale a dire al soddisfacimento di esigenze abitative.

In caso di deliberata conservazione degli immobili, gli stessi naturalmente ben potranno essere assegnati dalla pubblica amministrazione secondo i criteri e le modalità stabiliti per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

La proposta, in conclusione, nelle sue varie articolazioni, è la seguente.

**Articolo 1**

1. Dopo l'articolo 44 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, è inserito il seguente:

Art. 44-bis. – (*Criteri di priorità per l'esecuzione delle procedure di demolizione*).

1. Il pubblico ministero competente, ai sensi degli articoli 655 e seguenti del codice di procedura penale, ad eseguire le procedure di demolizione delle opere abusive disposte, ai sensi dell'articolo 31, comma 9, con la sentenza di condanna di cui all'articolo 44, in caso di pluralità di procedure da attivare nel circondario del

tribunale e nel distretto della corte di appello, osserva i seguenti criteri di priorità secondo l'ordine di elencazione:

*a)* immobili di qualsiasi valore e dimensione, anche se abitati dai componenti della famiglia, nella disponibilità di soggetti condannati per i reati di cui all'articolo 416-bis del codice penale o per i delitti aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, o di soggetti colpiti da misure di prevenzione irrevocabili ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e sempre che non siano acquisibili al patrimonio dello Stato;

*b)* immobili che, per condizioni strutturali, caratteristiche o modalità costruttive o per qualunque altro motivo, costituiscono un pericolo, già accertato con ordinanza contingibile ed urgente nell'ambito del necessario coordinamento con le autorità amministrative preposte, per la pubblica e privata incolumità, anche nel caso in cui l'immobile sia abitato o comunque utilizzato;

*c)* immobili speculativi;

*d)* immobili c.d. ecomostri o comunque di rilevante impatto ambientale o costruiti su area demaniale o in zona soggetta a rischio idrogeologico PAI elevato o molto elevato (R3 e R4) o a vincolo archeologico o storico-artistico;

*e)* immobili non stabilmente abitati (seconde case, case di vacanza) ovvero immobili abitati, la cui titolarità è riconducibile a soggetti appartenenti a nuclei familiari che dispongano, comunque, di altra soluzione abitativa;

f) altri immobili non compresi nelle categorie sopraindicate.

2. Nell'ambito di ciascuna tipologia degli immobili di cui alle lettere da *a)* a *f)* del comma 1, la priorità è attribuita dal pubblico ministero agli immobili esistenti nel circondario del tribunale e nel distretto della corte di appello in corso di costruzione o comunque non ultimati e agli immobili non stabilmente abitati.

**Articolo 2**

1. Nelle more della completa ricognizione e definitiva mappatura, ad opera dei comuni interessati, degli insediamenti abusivi esistenti per esigenze di recupero, rigenerazione urbana e riduzione del consumo del suolo, anche al fine di far fronte alla necessità e l'urgenza di favorire l'edilizia residenziale sociale, in

ragione, altresì, della indiscriminata proliferazione dei *bed and breakfast*, delle case vacanza e delle locazioni brevi nella realtà del turismo moderno, con conseguente grave difficoltà di reperire alloggi, sono temporaneamente sospese le demolizioni giudiziali, ex articolo 31, comma 9, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e dell'articolo 181 del decreto legislativo 22 gennaio 2004. n. 42.

2. Ai fini del primo periodo, non è consentita la disapplicazione, in ambito giurisdizionale penale, dei permessi in sanatoria a qualsiasi titolo rilasciati.

**Articolo 3**

Il comma 5 dell'articolo 31 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, è così sostituito:

"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 apposita deliberazione consiliare, non sindacabile sul piano del merito amministrativo, non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici alla sua conservazione al fine di soddisfare esigenze di edilizia residenziale sociale in base alla legge 22 ottobre 1971 n. 865.

La conservazione dell'immobile, nelle aree gravate da vincolo sismico e idrogeologico, è sempre preclusa laddove non venga acquisita certificazione di idoneità statica e relazione geologica asseverata di tecnico abilitato circa l'assenza di rischio.

Il comune, in seguito alla adozione della deliberazione consiliare, può provvedere all'alienazione o alla locazione del bene e dell'area di sedime determinata ai sensi del comma 3, riconoscendo precedenza nelle assegnazioni a coloro che, al tempo della acquisizione, occupavano l'immobile, previa verifica che gli stessi non dispongano di altra idonea soluzione abitativa".

**Articolo 4**

All'articolo 31 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, è inserito, dopo il comma 9-bis, il seguente:

9-ter. L'ordine di demolizione impartito dal giudice penale ha natura di pena accessoria. A tale sanzione si applica, con efficacia retroattiva, l'art. 173 c.p.

All’articolo 181 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, va aggiunta la seguente disposizione dopo il comma 2.

2-bis. L’ordine di rimessione in pristino di cui al presente articolo ha natura di pena accessoria. A tale sanzione si applica, con efficacia retroattiva, l’art. 173 c.p.

(Avv. Bruno Molinaro)