

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori LUBRANO DI RICCO, PIERONI, BOCO,
BORTOLOTTO, CARELLA, CORTIANA, DE LUCA Athos,
MANCONI, PETTINATO, RIPAMONTI, SARTO e SEMENZATO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 1998

Disposizioni in materia di esecuzione degli ordini di demoli-
zione delle opere edilizie abusive e ripristino dello stato dei
luoghi paesisticamente vincolati

ONOREVOLI SENATORI. - La frana ed il conseguente disastro verificatisi nella penisola Sorrentina hanno riportato all'attenzione del Paese il problema dello scempio del territorio e del paesaggio, evidenziando ancora una volta la necessità di interventi urgenti e chiari contro la «betoniera selvaggia».

Secondo dati ufficiali del CRESME e del CENSIS, nel decennio 1984-1994 in Italia sono stati costruiti 570.000 appartamenti abusivi, per 79.850.000 metri quadri.

Il valore del patrimonio edilizio abusivo ammonta pertanto a circa 79.850 miliardi di lire, ai quali vanno aggiunti 18.650 miliardi di evasione fiscale.

Il condono edilizio concesso nel 1994 ha portato allo Stato entrate per soli 4.836 miliardi, rispetto ai 7.500 previsti.

Un recente rapporto di Legambiente sull'«Ecomafia», «Il caso Campania», ha evidenziato che nei comuni della costiera e delle isole del Golfo di Napoli, nell'ultimo decennio, è stato eseguito solamente il 3,9 per cento delle ordinanze di demolizione di opere edilizie abusive emesse dai sindaci (cioè 595 provvedimenti di demolizione su 17.524 complessivamente emessi). Secondo i dati del WWF-Campania esistono sul territorio regionale strutture edilizie realizzate in assenza di autorizzazione paesistica e di concessione urbanistico-edilizia che non sono state abbattute, nonostante la contemporanea esistenza dell'ordinanza sindacale di demolizione - peraltro ritenuta legittima dal giudice amministrativo - e dell'ordine pretorile di ripristino dello stato dei luoghi contenuto in sentenza penale passata in giudicato.

Per molti anni, non solo nel Meridione, l'abusivismo edilizio e la distruzione paesaggistico-ambientale hanno fatto affida-

mento sulla non effettività di tali provvedimenti la cui esecuzione si riteneva competenza esclusiva dell'Amministrazione. Non di rado, come dimostrano numerose indagini della magistratura, l'omissione dell'esecuzione dei provvedimenti ripristinatori è stata colpevolmente ed impunemente garantita da forti protezioni in sede politico-amministrativa, tipiche dell'era di «Tangentopoli» ed «Ambientopoli», oltre che dall'ormai fisiologica inefficienza della maggior parte degli apparati amministrativi preposti alla repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico, a volte fortemente condizionati anche dall'infiltrazione della criminalità organizzata. Ciò senza contare l'oggettiva incentivazione delle cementificazioni selvagge indotta dalla concessione, per due volte in un decennio, del cosiddetto «condono edilizio».

In questo drammatico quadro si deve segnalare una decisa presa di posizione della giurisprudenza penale secondo la quale l'ordine di demolizione delle opere edilizie abusive e l'ordine di rimessione in pristino conseguente alle violazioni paesaggistico-ambientali, contenuti in sentenze penali di condanna, rientra nella competenza del pubblico ministero.

Tale principio potrebbe costituire un'efficace risposta al malfunzionamento dell'apparato amministrativo: esso, infatti, porta nell'ambito dell'esecuzione penale e, quindi, nella competenza dell'Autorità giudiziaria, l'esecuzione degli ordini di riduzione in pristino o di demolizione da essa impartiti.

È opportuno accennare alle motivazioni che sostengono tale innovativo indirizzo, anche perchè, in un momento come quello attuale, in cui si criminalizza troppo spesso - a volte anche superficialmente - la magistratura, sarebbe facile lanciare accuse di

«supplenza giudiziaria» nei confronti dell'Amministrazione, o individuare in questo o in quel giudice un nuovo «pretore d'assalto».

Per illustrare questo innovativo orientamento giurisprudenziale, è opportuno partire da una pronuncia con cui la Corte suprema di cassazione, con sentenza della III sezione penale n. 1585 del 22 febbraio 1993, afferma testualmente: «Non sussiste difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria in materia di esecuzione dell'ordine di demolizione di opere abusive che il giudice deve pronunciare con sentenza di condanna (ove detta demolizione non sia stata altrimenti eseguita), ai sensi dell'articolo 7, ultimo comma, della legge urbanistica 28 febbraio 1985, n. 47; ordine quello anzidetto alla cui esecuzione, quindi, legittimamente e doverosamente, provvede il pubblico ministero, avvalendosi, all'uopo, della forza pubblica».

La stessa sentenza della Cassazione introduce una netta distinzione tra l'ordine di demolizione delle opere edilizie abusive, che non attiene ad un settore di primaria importanza costituzionale, e quello di ripristino dello stato dei luoghi conseguente al reato di cui all'articolo 1-*sexies* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 (cosiddetta «legge Galasso»), che, invece, incide sulla tutela dei beni ambientali imposta dall'articolo 9 della Costituzione.

La Cassazione pone in risalto la netta «autonomia» e diversità dei due provvedimenti ricorrendo ad un esempio elementare: «Se in un bosco viene realizzata qualsiasi struttura ed abbattuti gli alberi, mentre l'Amministrazione potrà soltanto eliminare l'immobile, l'Autorità giudiziaria dovrà anche ordinare il ripristino delle piante».

L'ordine di ripristino dello stato dei luoghi *ex* articolo 1-*sexies* della legge Galasso è dunque più ampio in quanto non limitato alla semplice demolizione dei manufatti edilizi realizzati. Esso, inoltre, non consegue necessariamente ad un'attività edilizia

illecita, essendo sufficiente a giustificarlo qualsiasi modificazione, non solo edilizia, di beni paesisticamente vincolati in violazione del citato articolo 1-*sexies*. La Corte, inoltre, nella sentenza citata, nota che l'ordine di demolizione delle opere edilizie abusive *ex* articolo 7 della legge n. 47 del 1985 è sussidiario: il giudice lo impartisce nella sentenza penale di condanna qualora la demolizione non ancora sia stata emessa ed eseguita dal sindaco o comunque non sia stata posta in essere, anche volontariamente, dal privato. Al contrario, l'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi *ex* articolo 1-*sexies* della legge Galasso «non è espressione di un'attività di supplenza, assegnata legislativamente al giudice nel caso di inerzia della Pubblica amministrazione, ma è esercizio di un potere riservato in modo autonomo e concorrente con quello dell'amministrazione stessa». Anzi, la Cassazione evidenzia che «in qualche caso esso è esclusivo dell'autorità giudiziaria, come in ogni ipotesi in cui non vi siano demolizioni da compiere». In base a tali considerazioni, la Corte suprema esclude che l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi impartito nella sentenza di condanna per violazione dell'articolo 1 della legge Galasso possa essere considerato una sanzione amministrativa; esso va invece qualificato provvedimento di natura giurisdizionale.

Nella materia della tutela paesistico-ambientale, attraverso successive stratificazioni normative, si è creato un sistema repressivo basato su due piani: uno di competenza esclusiva dell'Autorità giudiziaria che, autonomamente, e non in via surrogatoria rispetto all'Amministrazione, ma indipendentemente dalle determinazioni da questa adottate *ex* articolo 15 della legge 29 giugno n. 1939, n. 1497, deve ordinare, nella sentenza di condanna, la rimessione in pristino dello stato dei luoghi; uno di competenza, altrettanto esclusiva ed autonoma, della Pubblica amministrazione, basato sull'articolo 15 della legge n. 1497 del 1939.

Nella materia della tutela dall'abusivismo edilizio, invece, la giurisprudenza è concorde nel qualificare l'ordine di demolizione adottato *ex* articolo 7, ultimo comma, della legge n. 47 del 1985, come provvedimento di natura amministrativa, anche nei casi in cui viene irrogato in via sussidiaria dal giudice. Ciononostante, fino ad oggi sussisteva nelle pronunce della Cassazione un'estrema oscillazione circa la competenza ad eseguire l'ordine di demolizione. In alcune sentenze essa era configurata come esclusiva dell'Amministrazione ed in altre dell'Autorità giudiziaria.

Un recente intervento delle sezioni unite penali della Corte suprema (sentenza n. 15 del 24 luglio 1996) ha chiarito definitivamente che anche l'ordine di demolizione impartito dal giudice penale *ex* articolo 7, ultimo comma, della legge n. 47 del 1985, rientra nella competenza del pubblico ministero. Pur confermando la natura amministrativa di tale potere-dovere, la sentenza evidenzia che esso «non è omologabile ai poteri di governo del territorio e di controllo delle trasformazioni urbanistiche di spettanza delle regioni, province e comuni», essendo correlato all'interesse della giustizia al ristoro dell'offesa al territorio, quale ordine «accessivo alla condanna principale».

Tale potere è dunque conseguenza dell'accertamento giudiziale di reati urbanistici e della permanenza sul territorio dell'opera edilizia abusiva. Esso non è espressione di un potere discrezionale del giudice e non interferisce con la sfera discrezionale dell'Amministrazione. L'eventuale demolizione eseguita dal privato o d'iniziativa dell'Amministrazione, così come l'acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale o il rilascio di concessione urbanistico-edilizia in sanatoria, renderanno l'ordine del giudice penale *inutiliter datum*.

La Corte assume un atteggiamento estremamente chiaro circa l'inesistenza della competenza dell'Amministrazione ad eseguire l'ordine di demolizione contenuto nella sentenza penale di condanna: «La giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria

riguardo all'esecuzione dell'ordine di demolizione è conseguente alla caratterizzazione che tale provvedimento riceve nella sede in cui viene adottato, non essendo affidata alla Pubblica amministrazione, salvo che la legge non disponga diversamente, come nel caso di ripristino dello stato dei luoghi in materia di normativa antisismica, ove l'articolo 24 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, riserva all'ufficio tecnico regionale l'esecuzione dell'ordine del giudice penale, in caso di condanna per la relativa contravvenzione (la cui ragione va ricercata nei criteri essenzialmente tecnici che presiedono la salvaguardia statica degli edifici)». Circa tale aspetto, la pronuncia della Cassazione evidenzia molto acutamente che: l'articolo 664 del codice di procedura penale attribuisce alla Pubblica amministrazione la sola competenza di eseguire sanzioni amministrative accertate nel processo penale, come ad esempio, le violazioni amministrative connesse a reati colposi contro l'incolumità personale previsti dal codice della strada, mentre l'ordine di demolizione delle opere abusive è una misura specifica ripristinatoria dell'interesse tutelato dalle norme penali urbanistiche.

Il presente disegno di legge, redatto con il contributo del Settore legale del WWF-Campania, è finalizzato a recepire formalmente nel sistema di tutela penale dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale l'orientamento giurisprudenziale sopra esposto.

L'articolo 1 non innova l'ordinamento vigente, limitandosi a fornire un'interpretazione autentica dell'articolo 7, ultimo comma, della legge n. 47 del 1985 e dell'articolo 1-*sexies* del decreto-legge n. 312 del 1985. Tanto, al fine di stimolare una uniforme applicazione delle norme citate, conforme al riferito orientamento ormai cristallizzato in sede giurisprudenziale. In tal senso, l'approvazione del presente disegno di legge costituirà anche l'occasione per garantire ai cittadini una maggiore conoscibilità della disciplina vigente in materia ripristinatoria,

conformemente al principio di colpevolezza e conoscibilità dell'illecito penale e delle sue conseguenze sfavorevoli. Le norme che si propone di introdurre avranno un effetto deterrente su coloro i quali intendessero realizzare costruzioni urbanisticamente e/o paesaggisticamente abusive, dissuadendoli dal porre in essere scempi del territorio e delle bellezze naturali protette, anche in considerazione dell'utilità pratica di tali condotte di fronte all'effettività dei poteri giudiziali ripristinatori.

L'articolo 2 del disegno di legge introduce una sanzione penale a carico dei pubblici ufficiali ed incaricati di pubblico servizio responsabili della mancata adozione o ese-

cuzione degli ordini ripristinatori o dei dovuti provvedimenti di sospensione dei lavori. La norma, inoltre, prevede che la sentenza di condanna per tali reati comporti anche l'interdizione temporanea dai pubblici uffici per due anni. Tanto al fine di colpire la diffusa inerzia dell'Amministrazione nella materia della repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico e riaffermare il principio secondo il quale la cura del territorio e del paesaggio è affidata all'Amministrazione, mentre la magistratura penale è chiamata ad intervenire in tale settore in via sussidiaria, esclusivamente in caso di mancato esercizio dei dovuti poteri amministrativi cautelari, demolitori e di ripristino.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il presente articolo costituisce interpretazione autentica dell'articolo 7, ultimo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e dell'articolo 1-*sexies* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, della legge 8 agosto 1985, n. 431.

2. Gli ordini di demolizione delle opere edilizie abusive e di rimessione in pristino dello stato dei luoghi, rispettivamente previsti dalle norme richiamate al comma 1, vengono eseguiti dall'ufficio del competente pubblico ministero che, a tal fine, potrà avvalersi della forza pubblica.

3. Il giudice dispone la trasmissione della sentenza di condanna passata in giudicato all'Ufficio del pubblico ministero.

Art. 2.

1. Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che ometta l'adozione o l'esecuzione degli ordini di cui all'articolo 7, secondo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e all'articolo 15, primo comma, della legge 29 giugno 1939, n. 1497, è punito, se il fatto non costituisce reato più grave, con la reclusione da uno a tre anni.

2. La stessa pena si applica ai pubblici ufficiali che omettano l'adozione dell'ordinanza di sospensione di cui all'articolo 4, terzo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e all'articolo 8 della legge 29 giugno 1939, n. 1497.

3. La sentenza di condanna passata in giudicato per i reati di cui ai commi 1 e 2 comporta, oltre alle pene ivi previste, l'interdizione temporanea dai pubblici uffici per due anni.

