AMBIENTEDIRITTO
- Anno XXVI - Fascicolo n. 4/2026 -

L'ORDINE DI DEMOLIZIONE DELL'IMMOBILE ABUSIVO TRA NATURA RIPRISTINATORIA E GARANZIE PENALI

The order for the demolition of the unlawful property between restorative nature and criminal guarantees

GIULIANO BALBI
Professore ordinario di Diritto Penale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli".

Abstract [IT]: Il contributo esamina la natura giuridica dell'ordine di demolizione dell'immobile abusivo alla luce dei più recenti sviluppi della giurisprudenza nazionale ed europea. Particolare attenzione è dedicata alla qualificazione della misura come sanzione amministrativa a carattere reale e ripristinatorio, alla sua conseguente imprescrittibilità e alle criticità che tale ricostruzione pone sul piano delle garanzie. L'analisi evidenzia come l'esclusione della natura penale dell'ordine di demolizione non esaurisca i problemi connessi alla sua esecuzione, soprattutto quando questa intervenga a notevole distanza di tempo dalla commissione dell'abuso. In tale prospettiva, il principio di proporzionalità assume un ruolo centrale nel necessario bilanciamento tra ripristino della legalità urbanistica e tutela delle posizioni individuali coinvolte.

Parole chiave: ordine di demolizione; abusi edilizi; sanzioni amministrative; prescrizione; proporzionalità; garanzie penali.

Abstract [En]: *This paper examines the legal nature of the demolition order concerning unauthorised buildings in light of the most recent developments in domestic and European case law. Particular attention is paid to the classification of the measure as an administrative sanction of a real and restorative nature, its consequent exemption from limitation periods, and the concerns that such a classification raises in terms of legal safeguards. The analysis shows that excluding the punitive nature of the demolition order does not resolve all the issues surrounding its enforcement, especially where enforcement takes place a considerable time after the building offence was committed. From this perspective, the principle of proportionality plays a central role in striking the necessary balance between restoring compliance with planning law and protecting the individual rights and interests involved.*

Key words: *demolition order; unauthorised building; administrative sanctions; limitation periods; proportionality; criminal-law safeguards.*

SOMMARIO: 1. Una breve introduzione. - **2.** L'ordine di demolizione: il doppio binario amministrativo e penale. - 2.1. (*Segue*). La sentenza di condanna quale presupposto dell'ordine di demolizione. - 2.2. (*Segue*). La natura giuridica dell'ordine di demolizione. - 2.3. (*Segue*) Imprescrittibilità e orientamenti giurisprudenziali. - 3**.** Conclusioni.

1. Una breve introduzione

L'ordine di demolizione delle opere abusive rappresenta un istituto di difficile inquadramento sistematico. Disposto dal giudice penale con la sentenza di condanna, esso viene tradizionalmente

qualificato dalla giurisprudenza come sanzione amministrativa a carattere reale e ripristinatorio, e dunque estranea al sistema penale[1].

Da tale qualificazione discendono conseguenze particolarmente significative, soprattutto sul piano dell'esecuzione e della prescrizione. Proprio la costante affermazione dell'imprescrittibilità dell'ordine di demolizione[2] ha alimentato, nel tempo, il dibattito sulla natura della misura e sulla compatibilità del relativo regime con le garanzie che presidiano l'esercizio della potestà sanzionatoria[3].

Negli ultimi anni, la giurisprudenza nazionale e quella europea hanno in più occasioni affrontato questo tema, sicuramente contribuendo a precisare la natura e i limiti dell'istituto[4]. Appare tuttavia necessario verificare se i dubbi e le perplessità che tradizionalmente lo accompagnano possano oggi dirsi definitivamente superati o se, al contrario, permangano profili problematici, in particolare rispetto ai parametri del decorso del tempo e della proporzionalità[5].

2. L'ordine di demolizione: il doppio binario amministrativo e penale

L'art. 31 D.P.R. 380/2001 regola l'ipotesi degli *Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali*, prevedendo innanzitutto un binario amministrativo: il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in

[1] In giurisprudenza, nel senso della natura amministrativa, reale e ripristinatoria dell'ordine di demolizione, v., tra le altre, Cass. pen., sez. III, 3 maggio 2016, n. 41475; Cass. pen., sez. III, 20 dicembre 2016, n. 30679; Cass. pen., sez. III, 21 settembre 2018, n. 3979; Cass. pen., sez. III, 13 novembre 2019, n. 7399. Secondo il consolidato orientamento della Corte di cassazione, l'ordine di demolizione, pur contenuto nella sentenza penale, assolve a una funzione ripristinatoria del bene leso, è privo di finalità punitive e presenta carattere reale.

[2] In particolare, Cass. pen., sez. III, 10 novembre 2010, n. 43006, ha escluso l'applicabilità all'ordine di demolizione della prescrizione prevista dall'art. 173 c.p.; nello stesso senso, Cass. pen., sez. III, 16 marzo 2016, n. 12926, secondo cui la misura non è soggetta né alla prescrizione delle pene prevista dagli artt. 172 e 173 c.p., né a quella quinquennale di cui all'art. 28 l. 24 novembre 1981, n. 689, riferibile alle sanzioni amministrative pecuniarie aventi finalità punitiva. L'orientamento è rimasto fermo nella successiva giurisprudenza di legittimità.

[3] Il problema si inserisce nella più ampia questione della qualificazione sostanziale delle misure sanzionatorie e dell'individuazione delle garanzie loro applicabili, indipendentemente dalla denominazione attribuita dal legislatore nazionale. In questa prospettiva, assumono rilievo la funzione concretamente assolta dalla misura e la severità delle conseguenze che essa determina nella sfera giuridica del destinatario. Con specifico riferimento alle misure ripristinatorie in materia edilizia e paesaggistica, si veda F. Margheri Biagi, *La natura dell'ordine di riduzione in pristino*, in *Aedon*, 2024, n. 3. Per la ricostruzione della natura dell'ordine di demolizione e delle sue implicazioni sul piano delle garanzie convenzionali, Cass. pen., sez. III, 12 ottobre 2026, n. 35870.

[4] Nella giurisprudenza convenzionale, Corte EDU, *Hamer c. Belgio*, 27 novembre 2007, ric. n. 21861/03, intervenuta sulla qualificazione dell'ordine di demolizione e sulla rilevanza delle garanzie convenzionali; Corte EDU, *Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria*, 21 aprile 2016, ric. n. 46577/15, sulla necessità di assicurare un controllo di proporzionalità della demolizione rispetto al diritto al rispetto del domicilio tutelato dall'art. 8 CEDU. Nella giurisprudenza nazionale, tra le altre, Cass. pen., sez. III, 16 marzo 2016, n. 12926; Cass. pen., sez. III, 3 maggio 2016, n. 41475; Cass. pen., sez. III, 13 novembre 2019, n. 7399, che hanno ribadito la natura amministrativa, reale e ripristinatoria dell'ordine di demolizione, escludendone la riconducibilità al sistema delle pene.

[5] Particolarmente significativa, nella prospettiva convenzionale, Corte EDU, sez. I, *Longo c. Italia*, 27 agosto 2024, ric. n. 35780/18, che ha escluso la riconducibilità dell'ordine di demolizione alla nozione di «pena» di cui all'art. 7 CEDU, valorizzandone la funzione prevalentemente ripristinatoria e affermando altresì che la misura, proprio in ragione di tale funzione, non è soggetta a un termine di prescrizione. Sul distinto versante della proporzionalità dell'esecuzione rispetto al diritto al rispetto del domicilio *ex* art. 8 CEDU, v., nella giurisprudenza di legittimità più recente, Cass. pen., sez. III, 27 novembre 2024, n. 45425; Cass. pen., sez. III, 18 dicembre 2024, n. 3752; Cass. pen., sez. III, 16 aprile 2025, n. 23457. Da ultimo, Corte EDU, sez. I, *Ayala Flores c. Italia*, 23 ottobre 2025, ric. n. 16083/21. In dottrina, A.M. Di Chio, *Abusi edilizi e diritti fondamentali: una lettura convenzionalmente orientata della funzione di ripristino,* in *Riv. giur. Edilizia,* 2024, 210 ss.

assenza di permesso, in totale difformità o con variazioni essenziali, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione. Se questi non provvedono entro novanta giorni, il bene e l'area di sedime sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria. L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici[6].

E poi c'è il binario penale. L'art. 44 D.P.R. 380/2001 sanziona infatti tali ipotesi - salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative -, con l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5164 a 51645 euro. Nel contempo, il comma 9 dell'art. 31 dispone che il giudice, con la sentenza di condanna, ordina la demolizione delle opere se questa non sia stata altrimenti eseguita[7].

In comune con la lottizzazione abusiva, di cui all' art. 30 D.P.R. 380/2001[8], lo strano schema bicipite autorità amministrativa/giudice penale con competenza alternativa/accessoria, la sua comprensibile, ma nondimeno problematica *ratio*, e le inquietanti interferenze che ne conseguono. I punti differenziali sono tuttavia significativi. Innanzitutto, il giudice penale può ordinare la demolizione dell'immobile abusivo, stando alla lettera della norma, soltanto con una *sentenza di condanna*, e non, come invece accade per la confisca prevista per la lottizzazione[9] - con «*la sentenza ... che* [ne] *accerta»* l'avvenuta realizzazione. E dunque appare sicuramente corretto ritenere che la demolizione non possa essere disposta con una sentenza di proscioglimento per prescrizione[10].

---

[6] Sul procedimento repressivo delineato dall'art. 31 d.P.R. n. 380/2001 e, in particolare, sugli effetti dell'inottemperanza all'ordine di demolizione, v. Cons. Stato, Ad. plen., 11 ottobre 2023, n. 16; in dottrina, per tutti, P. URBANI – S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 381.

[7] Sul sistema sanzionatorio delineato dagli artt. 31 e 44 d.P.R. n. 380/2001 e, in particolare, sull'ordine di demolizione disposto dal giudice penale, G. STEA, *La natura penale dell'ordine di demolizione edilizia nella prospettiva convenzionale ed interna*, in *Legislazione Penale*, 21 dicembre 2015, 1 ss.; G. SIGISMONDI – N. BERTI, *Abusi edilizi e doppio binario sanzionatorio*, in *Jus*, 2024, 137 ss.

[8] Sulla lottizzazione abusiva, nelle sue diverse forme materiale, negoziale (o cartolare) e mista, nonché sul rapporto tra tutela penale e poteri amministrativi di governo del territorio, in giurisprudenza, Cass. pen., sez. III, 6 giugno 2008, n. 27739; Cass. pen., sez. III, 16 luglio 2013, n. 37383; Cass. pen., sez. III, 17 aprile 2019, n. 36397; Cass. pen., sez. III, 17 luglio 2019, n. 44517; Cons. Stato, sez. VI, 23 marzo 2018, n. 1878; Cons. Stato, sez. VI, 19 luglio 2021, n. 5403; Cons. Stato, sez. II, 4 gennaio 2024, n. 154. In dottrina, tra gli altri, C.F. GROSSO, *La contravvenzione di lottizzazione abusiva*, in *Cass. pen*., 1983, 1458 ss.; G. D'ORIA, *Sui recenti approdi della Cassazione in tema di «lottizzazione abusiva»,* in *Cass. pen.,* 2009, 674 ss.; D. GUIDI, *Lottizzazione abusiva e sindacato del giudice penale sulle decisioni degli enti territoriali in materia di pianificazione attuativa*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 353 ss.; G.D. COMPORTI – E. MORLINO, *La difficile convivenza tra azione penale e funzione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 2019. M. BALDARI, *Accertamento penale ed accertamento amministrativo in caso di lottizzazione abusiva (Nota a Consiglio di Stato, sez. VI, 19 luglio 2021, n. 5403)*, in *Giustizia insieme,* 8 settembre 2021.

[9] Sulla controversa possibilità di disporre la confisca urbanistica anche in presenza di una sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato per prescrizione, Corte EDU, 29 ottobre 2013, *Varvara c. Italia;* Corte cost., 26 marzo 2015, n. 49; Corte EDU, Grande Camera, 28 giugno 2018, *G.I.E.M. S.r.l. e altri c. Italia*; Cass. pen., Sez. un., 30 gennaio 2020, dep. 30 aprile 2020, n. 13539; Corte cost., 8 luglio 2021, n. 146; da ultimo, Corte cost., 11 febbraio 2026, n. 49. In dottrina, in un'ampia letteratura, per tutti, v. F. GRASSELLI, *Storia ed evoluzione della confisca urbanistica tra giurisprudenza europea e giurisprudenza nazionale*, in *Nel Diritto*, 2016, 1 ss.; A. QUATTROCCHI, *Le Sezioni unite su confisca urbanistica e poteri del giudice dell'impugnazione in ipotesi di prescrizione del reato di lottizzazione abusiva: tra i punti fermi, permane insoluto il nodo della proporzionalità della misura*, in *Sistema penale*, 31 luglio 2020.

[10] In tal senso, Cass. pen., sez. III, 27 ottobre 2015, n. 50441, secondo cui l'ordine di demolizione dell'opera abusiva presuppone una sentenza di condanna, non essendo sufficiente il mero accertamento dell'abuso

In tal senso, peraltro, c'è costante giurisprudenza di legittimità[11]. Allo stesso modo, va detto che «*l'estinzione per prescrizione del reato di costruzione abusiva dichiarata dal giudice d'appello comporta la conseguente dichiarazione di revoca dell'ordine di demolizione impartito con la sentenza di primo grado*», e questo «*anche in assenza di una espressa statuizione*»[12], revoca peraltro possibile, in presenza di atti amministrativi incompatibili con la sua esecuzione, anche se l'ordine di demolizione è stato disposto con sentenza definitiva. Questo, perché l'ordine di demolizione deve ritenersi sostanzialmente estraneo al paradigma del giudicato[13].

2.1. (*Segue*). La sentenza di condanna quale presupposto dell'ordine di demolizione

Se per l'ordine di demolizione disposto dal giudice penale è dunque necessaria una sentenza di condanna, è anche vero che, sul punto, qualche dubbio era venuto a manifestarsi[14], soprattutto in costanza di quella giurisprudenza che riteneva legittima l'irrogazione della confisca urbanistica anche con una sentenza di proscioglimento per prescrizione, purché accompagnata dall'accertamento incidentale dell'avvenuta configurazione - oggettiva e soggettiva - della lottizzazione abusiva[15]. Questo perché alla sentenza, pur se di proscioglimento, si sarebbe potuto anche qui riconoscere un valore sostanziale, per quanto peculiare, di accertamento di responsabilità. Perché non estendere tale schema, allora, anche all'ordine di demolizione? Proscioglimento per prescrizione → accertamento incidentale → valore, *lato sensu*, di condanna → ordine di demolizione.

contenuto in una pronuncia dichiarativa della prescrizione del reato; Cass. pen., sez. III, 29 marzo 2017, n. 37836, che ribadisce come la prescrizione del reato travolga l'ordine di demolizione, in ragione della sua accessorietà alla condanna; Cass. pen., sez. III, 9 giugno 2022, n. 38104; Cass. pen., sez. III, 2 novembre 2022, n. 44465,; da ultimo, Cass. pen., sez. III, 6 novembre 2025, dep. 12 febbraio 2026, n. 5754. Resta ferma l'autonoma competenza dell'autorità amministrativa a disporre la demolizione dell'immobile abusivo.

[11] Cass., Sez. Un., 19 giugno 1996, n. 15, in proc. Monterisi; Cass., Sez. III, 12 dicembre 2003, n. 3991.

[12] Così Cass., Sez. III, 2 dicembre 2010, n. 756.

[13] Cass., Sez. III, 27 marzo 2014, n. 37473.

[14] La possibilità di disporre l'ordine di demolizione anche in presenza di una sentenza dichiarativa della prescrizione è stata talora prospettata nella prassi giudiziaria, senza tuttavia trovare accoglimento nella giurisprudenza di legittimità. Si veda, in particolare, Cass. pen., sez. III, 27 ottobre 2015, dep. 23 dicembre 2015, n. 50441, che ha annullato l'ordine di demolizione disposto dal Tribunale di Roma contestualmente alla declaratoria di prescrizione del reato edilizio. V. altresì Cass. pen., sez. III, 29 marzo 2017, dep. 28 luglio 2017, n. 37836, nella quale il Procuratore generale aveva impugnato la revoca dell'ordine di demolizione conseguente alla declaratoria di prescrizione, sostenendo l'erronea applicazione dell'art. 31, comma 9, d.P.R. 380/2001. Anche in tale occasione la Cassazione ha ribadito la necessità di una sentenza di condanna, escludendo che il mero accertamento dell'abuso possa legittimare la misura ripristinatoria.

[15] In tal senso, Corte cost., 26 marzo 2015, n. 49, secondo cui l'accertamento della responsabilità personale può essere contenuto anche in una sentenza di proscioglimento per prescrizione, purché adeguatamente motivata; Cass. pen., Sez. un., 30 gennaio 2020, dep. 30 aprile 2020, n. 13539, che ha ammesso la confisca anche in caso di prescrizione, purché l'accertamento della lottizzazione abusiva, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, sia già intervenuto nel contraddittorio delle parti, escludendo la possibilità di proseguire il giudizio, dopo la maturazione della causa estintiva, al solo fine di compiere tale accertamento.

Innanzitutto, perché tale modello è stato "falsificato" dalla sentenza Lucci[16] - anche se questo rilievo potrebbe ritenersi non del tutto pregnante muovendo dal carattere non penale dell'ordine di demolizione: potrebbe infatti ritenersi sufficiente una condanna in un precedente grado di giudizio[17] -, ma soprattutto perché tale schema determinerebbe un'intollerabile manomissione, per il tramite di una claudicante analogia sfavorevole, del disposto dell'art. 31, comma 9, D.P.R. 380/2001. Il problema qui non attiene, infatti, all'eventuale ampliabilità semantica del concetto di *condanna* richiesto dai giudici di Strasburgo per l'applicabilità della confisca urbanistica: qui c'è una norma interna che pone espressamente la condanna quale presupposto indefettibile per disporre la demolizione.

Ecco, allora, che se il rapporto con la prescrizione si è dimostrato estremamente problematico per la confisca urbanistica, lo stesso non sembrerebbe accadere per quanto attiene all'ordine di demolizione. Se il reato è prescritto, la questione finisce lì. Nessun problema dunque? Nessun problema. Sempre che si parli di prescrizione del reato e non di prescrizione della pena. Sempre che l'ordine di demolizione abbia carattere amministrativo e non penale. Sempre che le sanzioni amministrative reali siano davvero imprescrittibili come sembra assumere, un po' aproblematicamente, la nostra giurisprudenza. L'unica cosa da fare, in un tema che ricorda sempre di più lo straniante schema delle scatole cinesi, è cercare di procedere con ordine.

2.2. (*Segue*). La natura giuridica dell'ordine di demolizione.

Il primo passo non può che consistere nell'interrogarsi sulla natura, amministrativa o penale, dell'ordine di demolizione. In proposito, va detto che la nostra giurisprudenza assolutamente maggioritaria - di diverso avviso, però, una, per quanto risalente, decisione delle Sezioni Unite[18] - gli riconosce il carattere di sanzione amministrativa[19]. Anche la giurisprudenza europea è intervenuta sulla

[16] Cass. pen., Sez. un., 26 giugno 2015, n. 31617, che, in materia di confisca diretta del prezzo o del profitto del reato, ha subordinato la possibilità di disporre la misura nonostante l'intervenuta prescrizione all'esistenza di una precedente pronuncia di condanna, rispetto alla quale rimanga inalterato, nei successivi gradi di giudizio, l'accertamento della sussistenza del reato, della responsabilità dell'imputato e della qualificazione del bene come prezzo o profitto. La sentenza ha invece escluso la possibilità di disporre, in assenza di condanna irrevocabile, la confisca per equivalente. In dottrina, G. CIVELLO, *Le Sezioni unite "Lucci" sulla confisca del prezzo e del profitto di reato prescritto: l'inedito istituto della "condanna in senso sostanziale"*, in *Arch. pen*., 2015; A. DELLO RUSSO, *Prescrizione e confisca. Le Sezioni unite ridimensionano gli approdi della Corte costituzionale in tema di confisca urbanistica*, ivi, 2015.

[17] In questa prospettiva, ancora Cass. pen., Sez. un., 26 giugno 2015, cit., che attribuisce rilievo alla precedente pronuncia di condanna, pur in presenza di una successiva declaratoria di prescrizione, purché l'accertamento della responsabilità rimanga inalterato. Si tratta, tuttavia, di un principio elaborato con riferimento alla confisca diretta, la cui estensibilità all'ordine di demolizione previsto dall'art. 31, comma 9, d.P.R. 380/2001 richiederebbe un autonomo, e distinto, fondamento interpretativo.

[18] Cass., Sez. III, 23 settembre 1987, in *Cass. pen.*, 1989, p. 276, con nota di F. LIMA, *Natura giuridica dell'ordine di demolizione di cui all'art. 7 ult. comma l. n. 47 del 1985*. La decisione qualificava l'ordine di demolizione come pena accessoria. In senso contrario, Cass., Sez. Un., 10 ottobre 1987, successivamente seguita dalla giurisprudenza prevalente.

[19] In tal senso, ad es., Cass., Sez. III, 18 febbraio 2003, n. 16537; Cass., Sez. III, 10 novembre 2010, n. 43006; Cass., Sez. III, 7 luglio 2015, n. 36387; Cass., Sez. III, 3 maggio 2016, n. 41475; Cass., Sez. III, 21 settembre 2018, n. 3979; da ultimo, Cass., Sez. III, 27 novembre 2024, n. 7736, secondo cui l'ordine di demolizione ha natura di sanzione amministrativa con funzione ripristinatoria e non punitiva. In dottrina, A. ANDRONIO, *La funzione riparativa e non punitiva dell'ordine di demolizione delle opere edilizie abusive,* in *Cassazione penale*, 2025, n. 1, 300 ss.

questione, escludendo la natura penale dell'ordine di demolizione e valorizzandone la funzione di ripristino della legalità urbanistica[20].

Non ci si può tuttavia esimere, per ineludibili esigenze di coerenza sistematica, dal verificare se i requisiti che la Corte di Strasburgo ha individuato come qualificanti il carattere penale di una sanzione[21] siano davvero estranei all'ordine di demolizione. Quei requisiti, come è noto, sono essenzialmente la pertinenza rispetto a un fatto di reato, il carattere punitivo e non esclusivamente risarcitorio, la severità afflittiva e dunque *lato sensu* repressiva. Fermo restando che l'eventuale compresenza di finalità ripristinatorie accanto a una dimensione più propriamente afflittiva non esclude il carattere penale della sanzione.

Si tratta di parametri, oggi recepiti anche dalla Corte costituzionale[22] e dalla Cassazione[23], che pur tuttavia restano abbastanza vaghi. Certo, il primo criterio - quello della pertinenza rispetto a un fatto di reato - è presente nel caso dell'ordine di demolizione, anche se l'eventuale assenza degli altri potrebbe essere ritenuta, in un'ottica di *case by case*, maggiormente pregnante per quanto attiene alla qualificazione tipologica. Fatto sta che gli argomenti in ragione dei quali la nostra prassi riconosce all'ordine di demolizione natura di sanzione amministrativa ablativa sono essenzialmente il suo carattere reale, e non personale, e la sua natura ripristinatoria dello *status quo ante*, e non punitiva[24].

Si tratta, tuttavia, di argomenti probabilmente non decisivi, la cui tenuta razionale appare quantomeno discutibile, nella misura in cui sembrano incorrere in una sorta di petizione di principio, assumendo implicitamente, quale premessa della natura amministrativa della sanzione, proprio ciò che dovrebbero dimostrare. Lo stesso carattere reale non è poi così saldo. Del resto, il Consiglio di Stato ha spesso sostenuto che la demolizione può essere rivolta soltanto all'autore della violazione ovvero a colui che, subentrato nella titolarità del bene, sia stato direttamente destinatario del relativo ordine e non abbia ottemperato. Non ad altri[25].

---

[20] Corte EDU, 12 settembre 2024, *Longo c. Italia*, ric. n. 35780/18, §§ 57 ss., che, alla luce dei criteri *Engel*, ha escluso la natura penale dell'ordine di demolizione, valorizzandone la finalità essenzialmente ripristinatoria e non punitiva. In precedenza, con riguardo alla mancata esecuzione di provvedimenti di demolizione e alla conseguente tutela convenzionale, v. Corte EDU, 20 luglio 2000, *Antonetto c. Italia*, ric. n. 15918/89; Corte EDU, 24 maggio 2007, *Paudicio c. Italia*; Corte EDU, 17 luglio 2007, *Vitiello c. Italia*. Si veda anche A. ANDRONIO, *La funzione riparativa e non punitiva dell'ordine di demolizione delle opere edilizie abusive,* cit.

[21] Sulla nozione convenzionale di *matière pénale* e sui c.d. criteri Engel, si veda, tra tanti, F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 16 ss., ove si evidenzia il carattere alternativo, e non cumulativo, degli indici elaborati dalla giurisprudenza di Strasburgo.

[22] V. Corte cost., 26 luglio 2022, n. 198, che, richiamando la consolidata giurisprudenza convenzionale, individua i tre parametri nella qualificazione giuridica dell'illecito secondo il diritto interno, nella natura dell'illecito e nel grado di severità della sanzione, precisando che il secondo e il terzo criterio sono alternativi e non necessariamente cumulativi.

[23] V., ad es., Cass., Sez. V, 15 aprile 2019, n. 39999.

[24] Cass., Sez. III, 3 maggio 2016, n. 41475, secondo cui l'ordine di demolizione, in quanto misura avente funzione ripristinatoria, priva di finalità punitive e caratterizzata da natura reale, non può essere qualificato come «pena» secondo i criteri elaborati dalla Corte EDU; nello stesso senso, Cass., Sez. III, 21 settembre 2018, n. 3979; Cass., Sez. III, 13 novembre 2019, n. 7399.

[25] Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 2015, n. 1927, secondo cui «*la misura dell'acquisizione gratuita – o della demolizione pubblica in danno – può essere rivolta soltanto all'autore della violazione ovvero a chi, subentrato nella titolarità del bene, sia stato destinatario dell'ordine di demolizione e non lo abbia ottemperato nei termini previsti dalla legge*». In senso conforme, Cons. Stato, sez. II, 20 gennaio 2023, n. 714, che distingue la natura reale e ripristinatoria dell'ordine di demolizione da quella afflittiva dell'acquisizione gratuita, escludendo l'applicabilità di quest'ultima nei confronti del proprietario incolpevole dell'abuso; C.g.a. Sicilia, sez. riun., 10

Per quanto attiene al carattere ripristinatorio, posta comunque la sua non incompatibilità con la natura penale della sanzione ai sensi della giurisprudenza di Strasburgo, va detto che il nostro ordinamento interno, in alcuni casi, qualifica espressamente come pene accessorie sanzioni dal carattere indiscutibilmente ripristinatorio. In materia di *pesca marittima*, ad esempio, la condanna per le contravvenzioni di cui al decreto legislativo n. 4, 9 gennaio 2012, includeva infatti espressamente tra le pene accessorie l'obbligo di rimettere in pristino, entro un determinato termine, le aree in cui fossero stati costruiti opere o impianti non autorizzati[26].

In assenza di argomenti realmente risolutivi, resta il fatto che la questione relativa alla natura dell'ordine di demolizione è delicata, e ha conseguenze sensibili sia per quanto attiene alla trasmissibilità dell'obbligo a soggetti terzi, sia in tema di prescrizione. In relazione a questo secondo aspetto, va detto subito che i profili problematici, a differenza da quanto abbiamo visto accadere per la confisca, non attengono alla prescrizione del reato ma alla prescrizione della pena. Proprio quest'ultimo tema è stato infatti oggetto di alcune vicende giurisprudenziali.

2.3. (*Segue*) Imprescrittibilità e orientamenti giurisprudenziali

La posizione consolidata, nella prassi, è che «*l'ordine di demolizione ..., avendo natura di sanzione amministrativa accessoria, non è suscettibile di estinzione per decorso del tempo*»[27]. Tuttavia, è interessante rilevare, sia per le argomentazioni adoperate, sia per i successivi sviluppi cui ha condotto, una ordinanza del Giudice dell'Esecuzione del Tribunale di Asti che perviene a conclusioni totalmente opposte[28].

La vicenda può essere sintetizzata in pochi passaggi: 1) con sentenza del Tribunale di Asti del 14 marzo 2003, divenuta irrevocabile il 5 luglio 2006, la signora X viene condannata per aver costruito un immobile abusivo, immobile di cui viene contestualmente disposta la demolizione; 2) il 6 giugno 2014 - dunque otto anni dopo - la Procura della Repubblica presso quel Tribunale promuove l'esecuzione dell'ordine di demolizione; 3) la sig. X presenta immediatamente al Comune di Asti domanda di

---

gennaio 2023, n. 70, secondo cui, in caso di successione nella proprietà dell'immobile, l'acquisizione gratuita presuppone che l'erede sia stato destinatario di un nuovo ordine di demolizione e non vi abbia ottemperato; Cons. Stato, Ad. plen., 11 ottobre 2023, n. 16, che ha qualificato l'inottemperanza all'ordine demolitorio come illecito amministrativo omissivo *propter rem*, distinto dall'originario abuso edilizio, riconoscendo la natura afflittiva dell'acquisizione gratuita e la necessità che l'inottemperanza sia imputabile al destinatario dell'ordine; Cons. Stato, sez. VI, 25 ottobre 2023, n. 9213, sulla natura autonoma della sanzione acquisitiva rispetto all'illecito edilizio originario.

[26] Si veda l'art. 9, comma 1, lett. c), d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, nel testo originario, che qualificava espressamente come «pena accessoria» l'«obbligo di rimettere in pristino lo stato dei luoghi» nei casi ivi previsti. La disposizione è stata successivamente modificata dalla l. 28 luglio 2016, n. 154, che ha riformato il sistema sanzionatorio in materia di pesca e acquacoltura.

[27] In tal senso, già Cass., Sez. III, 21 ottobre 2014, n. 48984; Cass., Sez. III, 7 luglio 2015, n. 36387. Più recentemente, nello stesso senso, Cass., Sez. III, 27 novembre 2024, n. 7736; Cass., Sez. III, 3 ottobre 2025, n. 32607; Cass., Sez. III, 22 dicembre 2025, n. 41050; da ultimo, Cass., Sez. III, 11 giugno 2026, n. 23004. Così, P. TANDA, *Il decorso del tempo può comportare l'estinzione dell'ordine di demolizione (di un'opera abusiva) disposto dal giudice ordinario o dalla p.a.?,* in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1/2024, 203 ss.

[28] Trib. Asti, Giudice dell'esecuzione, ord. 3 novembre 2014, che, riconosciuta natura sostanzialmente penale all'ordine di demolizione, ne affermò l'estinzione per decorso del tempo ai sensi dell'art. 173 c.p.; l'ordinanza è stata annullata da Cass., Sez. III, 10 novembre 2015, n. 49331, che ha ribadito la natura amministrativa e ripristinatoria dell'ordine e la conseguente imprescrittibilità. Si veda ancora P. TANDA, *Il decorso del tempo può comportare l'estinzione dell'ordine di demolizione (di un'opera abusiva) disposto dal giudice ordinario o dalla p.a.?,* cit.

sanatoria dell'immobile e, nel contempo, promuove incidente di esecuzione davanti al Tribunale, con richiesta di sospensione o revoca dell'ordine di demolizione; 4) il 21 luglio il comune rigetta la domanda di sanatoria con un provvedimento che la sig. X impugna presso il Tribunale Amministrativo Regionale.

Questo è il quadro con cui si confronta il Giudice dell'Esecuzione, nella cui ordinanza ritroviamo non soltanto un netto *overruling*, e dunque un deciso allontanamento dalle posizioni giurisprudenziali consolidate circa il carattere amministrativo dell'ordine di demolizione e la sua conseguente imprescrittibilità, ma anche una critica - incredibilmente sprezzante - nei confronti di tali orientamenti, ritenuti espressivi di «*assunti vacui, di limitatissimo profilo sistematico, del tutto privi di argomentazioni*» a sostegno[29].

A condurre quel giudice a riconoscere il carattere penale dell'ordine di demolizione, e a ritenerlo conseguentemente prescritto ai sensi dell'art. 173 c.p. - il cui disposto viene dunque esteso per analogia anche a pene diverse dall'arresto e dall'ammenda, uniche espressamente richiamate dalla disposizione -, è proprio quella giurisprudenza europea in tema di confisca urbanistica, e più ampiamente di *materia penale*, con la quale ci siamo confrontati. L'ordine di demolizione viene infatti qualificato come sanzione penale perché pertinente a un fatto di reato, gravemente afflittivo, e nel contempo munito - accanto a una funzione ripristinatoria - di una *evidente finalità repressiva*. Ciò non escluderebbe, tuttavia, la possibilità che, sussistendo ancora l'interesse pubblico alla demolizione, la stessa possa essere disposta in via amministrativa. Il provvedimento si chiude, infatti, con la trasmissione dell'ordinanza *all'Autorità amministrativa ai fini di ogni valutazione in ordine a provvedimenti demolitivi*.

Se i passaggi argomentativi su cui si articola l'ordinanza sono intrinsecamente opinabili - in ragione del loro carattere apoditticamente assertivo, ma anche dell'indiscutibile vaghezza dei criteri elaborati dalla Corte europea per qualificare il carattere penale della sanzione[30] -, la conclusione circa la residua possibilità, in via amministrativa, di procedere alla demolizione è tanto sorprendente quanto inspiegabile. Posto che la p.a. non è comunque legittimata a eseguire autonomamente un ordine di demolizione disposto dal giudice penale[31], sembra abbastanza evidente che se la demolizione avesse

[29] Trib. Asti, Giudice dell'esecuzione, ord. 3 novembre 2014, cit. In senso contrario, Cass. pen., sez. III, 10 novembre 2015, n. 49331, che ha annullato con rinvio la predetta ordinanza, escludendo che l'ordine di demolizione, in ragione della sua natura amministrativa e ripristinatoria, possa qualificarsi come pena ai sensi della CEDU ed essere assoggettato alla prescrizione prevista dall'art. 173 c.p. In termini conformi, Cass. pen., sez. III, 20 gennaio 2016, n. 9949; Cass. pen., sez. III, 10 marzo 2016, n. 35052; Cass. pen., sez. III, 3 maggio 2016, n. 41475, che qualifica espressamente la decisione del Tribunale di Asti come isolata; da ultimo, Cass. pen., sez. III, 11 giugno 2026, n. 23004, che ribadisce l'imprescrittibilità dell'ordine demolitorio.

[30] Il riferimento è ai noti criteri elaborati da Corte EDU, 8 giugno 1976, *Engel e altri c. Paesi Bassi*, §§ 82-83, ai fini dell'individuazione della natura sostanzialmente penale di un illecito o di una sanzione: la qualificazione giuridica attribuita nell'ordinamento nazionale, la natura dell'illecito e il grado di severità della sanzione. Si tratta di parametri la cui elasticità, soprattutto con riferimento alla natura dell'illecito e alla gravità della misura, lascia ampi margini di apprezzamento al giudice, rendendo non sempre agevole distinguere le sanzioni sostanzialmente punitive dalle misure amministrative di carattere preventivo o ripristinatorio. Sul punto, v. altresì Corte EDU, 21 febbraio 1984, Öztürk c. Germania, § 50; Corte EDU, Grande Camera, 23 novembre 2006, Jussila c. Finlandia, §§ 30-31; Corte EDU, Grande Camera, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia, §§ 94-101.

[31] Cass., Sez. Un., 19 giugno 1996, n. 15, *P.M. in proc. Monterisi*, dep. 24 luglio 1996, secondo cui l'ordine di demolizione impartito dal giudice penale, pur avendo natura amministrativa, costituisce un provvedimento giurisdizionale, la cui esecuzione è demandata al pubblico ministero e al giudice dell'esecuzione, secondo i rispettivi ruoli; Cass., Sez. III, 21 novembre 2012, n. 3456, dep. 23 gennaio 2013; Cons. Stato, Sez. VI, 24 novembre 2015, n. 5324, che ha escluso l'obbligo del Comune di dare esecuzione in via amministrativa all'ordine

davvero carattere penale, e fosse prescritta, nessuno potrebbe disporne l'esecuzione. Né sarebbe possibile promuovere in tal senso un nuovo procedimento in via amministrativa, salvo un'evidente violazione del divieto di *bis in idem*[32], problema cui il giudice di merito, con un'attenzione stranamente selettiva alla giurisprudenza europea, non sembra prestare alcuna attenzione.

Va detto subito che l'ordinanza qui esaminata, pur accolta con un certo apprezzamento da una parte della dottrina[33], è stata oggetto di severissima valutazione da parte della Corte di Cassazione, investita della questione da un ricorso - per violazione di legge - del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Asti.

Non è questa la sede per entrare nello specifico della sentenza della Cassazione, e delle argomentazioni su cui si modula, che conducono all'annullamento dell'ordinanza[34]. Occorre tuttavia rilevare, anche qui, una sensibile apoditticità argomentativa - «*la demolizione è amministrativa e non penale, è ripristinatoria e non punitiva, è reale e non personale, e così via*»[35] -, che finisce in fondo, un po' dogmaticamente, per sottrarre il tema alla possibilità di un dibattito, anche scientifico, seriamente consapevole.

Eppure, una riflessione sulla categoria delle sanzioni amministrative reali, cui l'ordine di demolizione viene ricondotto dalla nostra giurisprudenza di legittimità, sarebbe assolutamente necessaria, perché, proprio come ricostruita dalla prassi, tale categoria finisce per costituire una *enclave* draconiana, quasi *extra ordinem*, all'interno dei modelli sanzionatori presenti nel nostro sistema ordinamentale. Perché non è soggetta a prescrizione non potendosi applicare né l'art. 173 c.p., non sono pene, né l'art. 28 l. 689/1981 che, relativo alle sanzioni amministrative pecuniarie, non sarebbe analogicamente estensibile alle sanzioni reali. Non necessita di requisiti di colpevolezza proprio perché è reale e non personale: non si intende sanzionare un comportamento, ma solo adottare una misura di ricomposizione dell'ordine urbanistico[36]. Una visione hegeliana, dunque, ma probabilmente incompatibile con l'art. 3 della stessa l. 689/1981: nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa, ciascuno è responsabile della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa.

---

demolitorio pronunciato dal giudice penale. In dottrina, A. AMORE, *L'ordinanza di demolizione dell'opera abusiva: l'intreccio inestricabile tra processo penale, procedimento e provvedimento amministrativo*, in *Riv. giur. Edilizia*, 2025, 35.

[32] Il problema si porrebbe, evidentemente, soltanto ove si condividesse la premessa della natura sostanzialmente penale della misura demolitoria e si ritenesse che il successivo intervento amministrativo costituisse una nuova manifestazione del medesimo potere punitivo. In tale prospettiva, sui presupposti convenzionali del divieto di *bis in idem*, Corte EDU, Grande Camera, 10 febbraio 2009, *Sergey Zolotukhin c. Russia*, §§ 78-84; Corte EDU, Grande Camera, 15 novembre 2016, *A e B c. Norvegia*, §§ 130-134. Va tuttavia considerato che la giurisprudenza nazionale distingue l'ordine di demolizione disposto dal giudice penale dall'autonomo esercizio del potere ripristinatorio dell'amministrazione: cfr. Cons. Stato, sez. II, 22 maggio 2025, n. 4471.

[33] G. BUCCHI SIENA, *Strasburgo chiama, Asti risponde: l'ordine di demolizione è una pena e si prescrive*, in *Arch. pen.,* 2015, n. 1, a commento di Trib. Asti, Giudice dell'esecuzione, ord. 3 novembre 2014.

[34] Cass., Sez. III, 10 novembre 2015, cit.

[35] In questo senso, Cass., Sez. III, 10 novembre 2015, cit., secondo cui l'ordine di demolizione ha natura di sanzione amministrativa, assolve a una funzione ripristinatoria, non ha finalità punitive e presenta carattere reale; Cass., Sez. III, 21 gennaio 2016, n. 5735, dep. 11 febbraio 2016, che lo qualifica come «sanzione amministrativa di tipo ablatorio».

[36] Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 2015, n. 1927, secondo cui l'ordine di riduzione in pristino «ha carattere reale», essendo diretto non a sanzionare il comportamento che ha dato luogo all'abuso, ma a ricomporre l'ordine urbanistico alterato dalla realizzazione del manufatto.

Non si estingue con la morte dell'autore della violazione: *mors omnia solvit*? Non proprio tutto, meglio, tutto tranne le sanzioni amministrative reali. Eppure, se si guarda alla giurisprudenza amministrativa pregressa, queste premesse non avrebbero implicato necessariamente che la demolizione dovesse essere eseguita. Questo, sulla base dell'idea che, a fronte del considerevole tempo trascorso dall'illecito, avrebbe potuto rendersi necessaria una specifica motivazione circa la persistenza dell'interesse pubblico alla demolizione[37]. Questo orientamento è stato, tuttavia, successivamente superato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che ha escluso che il decorso del tempo possa incidere sulla doverosità della misura ripristinatoria o imporre una motivazione ulteriore circa l'attualità dell'interesse pubblico [38].

La cosa sembra comunque un po' ambigua, e a grave rischio di arbitrarietà. Il paradigma mantiene infatti profili non perfettamente kantiani, non trovandoci al cospetto di un imperativo realmente categorico. Eppure nulla è più lontano da un ordinamento democratico di un modello caratterizzato dal rigore della regola e da una forte ambiguità, e sostanziale arbitrio, nella sua applicazione. Basti pensare che, secondo un *report* abbastanza recente di *Legambiente*[39], la percentuale di ordini di demolizione effettivamente eseguiti nel nostro Paese non supera il 15, 20 %.

3. Conclusioni.

A distanza di anni, il quadro sembra essersi almeno in parte consolidato. La natura amministrativa e ripristinatoria dell'ordine di demolizione, da tempo affermata dalla giurisprudenza nazionale, ha trovato un significativo avallo anche nella giurisprudenza europea che, lo abbiamo visto[40], ne ha escluso la riconducibilità alla nozione di «pena» ai sensi dell'art. 7 CEDU. Ne discende, secondo l'impostazione ormai prevalente, l'estraneità della misura al regime prescrizionale proprio delle pene, e la conseguente possibilità della sua esecuzione anche a notevole distanza di tempo dalla commissione dell'abuso.

Queste conclusioni, tuttavia, non sembrano rendere del tutto superati gli interrogativi che avevano originato il dibattito. Che una misura sia qualificata come ripristinatoria, infatti, non significa necessariamente che le modalità della sua esecuzione risultino indifferenti al trascorrere del tempo e alla situazione concretamente determinatasi. È proprio qui, forse, che il problema tende oggi a spostarsi: non più - o non soltanto - sulla qualificazione formale dell'ordine di demolizione, ma sulle garanzie che devono accompagnarne l'esecuzione.

L'imprescrittibilità non può trasformarsi, in altri termini, nell'irrilevanza giuridica del tempo. Quanto maggiore è la distanza tra la realizzazione dell'abuso e l'esecuzione della demolizione, tanto più possono mutare le condizioni originarie: possono succedersi proprietari estranei all'illecito, consolidarsi situazioni abitative, intervenire condotte dell'amministrazione o dello stesso interessato, modificarsi il contesto nel quale la misura è destinata a operare. Sono circostanze che non

[37] Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 marzo 2014, n. 1016; Cons. Stato, Sez. VI, 18 maggio 2015, n. 2512. In dottrina, C. AGLIATA, *Ordine di demolizione e diritto all'abitazione. Riflessioni sulla perimetrazione del concetto di abuso di necessità*, in *Giustizia insieme*, 14 aprile 2022.

[38] Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 9, secondo cui l'ordine di demolizione, anche se adottato a notevole distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, non richiede una specifica motivazione circa la sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale al ripristino della legalità, neppure quando l'attuale proprietario non sia responsabile dell'abuso.

[39] Cfr. *Abbatti l'abuso*, in *www.legambiente.it*, 17 ottobre 2023.

[40] V. *supra*, nota 20.

necessariamente fanno venir meno l'interesse al ripristino della legalità urbanistica, ma che difficilmente possono essere considerate del tutto irrilevanti.

In questa prospettiva, il principio di proporzionalità, così come elaborato giurisprudenza della Corte EDU[41], può ragionevolmente rappresentare il terreno sul quale ricondurre a sistema esigenze apparentemente contrapposte. Non si tratta, dunque, di introdurre surrettiziamente un termine di prescrizione che il legislatore non ha previsto, né di trasformare il decorso del tempo in una forma impropria di sanatoria dell'abuso, ma di evitare che la qualificazione amministrativa e ripristinatoria della misura finisca per sottrarne l'esecuzione a qualsiasi verifica circa il modo in cui essa incide, nel caso concreto, sulle posizioni individuali coinvolte.

In proposito, è sufficiente ricordare che, nella sentenza *Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria*, la Corte EDU ha chiarito che, quando la demolizione incide sul diritto al rispetto del domicilio, determinando la perdita dell'abitazione, il principio di proporzionalità impone di valutare le concrete condizioni personali e abitative dell'interessato[42]. In tali ipotesi, l'art. 8 CEDU esige infatti che il destinatario dell'ordine di demolizione possa sottoporre a un giudice indipendente la proporzionalità della misura, non essendo sufficiente la mera constatazione dell'abusività dell'immobile. Il principio è stato successivamente ribadito nella sentenza *Kaminskas c. Lituania*, nella quale la Corte ha precisato che la tutela del domicilio non impedisce la demolizione di un immobile abusivo, ma a condizione che le autorità nazionali abbiano adeguatamente valutato le circostanze del caso concreto e operato un ragionevole bilanciamento tra gli interessi coinvolti, individuali e pubblici[43]. Nella specie, tuttavia, la Corte aveva escluso la violazione dell'art. 8 CEDU, attribuendo rilievo alla consapevolezza dell'abusività della costruzione, realizzata in un'area sottoposta a tutela ambientale, e alla circostanza che i giudici nazionali avessero effettivamente esaminato la situazione personale e abitativa del ricorrente. Nella successiva sentenza *Ghailan e altri c. Spagna*, la Corte EDU ha chiarito che il rispetto del principio di proporzionalità, nell'esecuzione degli ordini di demolizione incidenti sul domicilio, richiede che l'interessato disponga di rimedi effettivi per sottoporre la misura al controllo di un giudice indipendente, senza che sia tuttavia necessaria una valutazione giudiziale approfondita qualora egli, pur avendone avuto concreta possibilità, abbia omesso ingiustificatamente di attivare tali

[41] Corte EDU, sez. V, 21 aprile 2016, Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria, ric. n. 46577/15; Corte EDU, sez. II, 4 agosto 2020, Kaminskas c. Lituania, ric. n. 44817/18; Corte EDU, sez. III, 23 marzo 2021, Ghailan e altri c. Spagna, ric. n. 36366/14. In dottrina, G. FAILLACI, *Il rispetto del principio di proporzionalità nell'ordine di demolizione di un immobile abusivo adibito ad abitazione*, in *NJus.it*, 29 novembre 2023; A. M. DI CHIO, *Abusi edilizi e diritti fondamentali: una lettura convenzionalmente orientata della funzione di ripristino*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2024, n. 2, pp. 210–223; A. RIPEPI, *L'ordine di demolizione quale potere vincolato del giudice penale e l'impatto del principio di proporzionalità. Nota a Cass., Sez. III penale, 26 maggio 2025, n. 19618*, in *Quotidiano Legale*, 2025. Più in generale, sul principio di proporzionalità in materia penale, con particolare riferimento alla commisurazione della pena, si veda, tra gli altri, O. DI GIOVINE, *Sul c.d. principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale in materia penale. A proposito del rifiuto totale di prestare il servizio militare*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 1995, p. 159 ss.; F. PALAZZO, *Offensività e ragionevolezza nel controllo di costituzionalità sul contenuto delle leggi penali*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 1998, p. 350 ss.; V. MANES, *La proposizione della questione di legittimità costituzionale in materia penale e le sue insidie*, in ID, V. NAPOLEONI, *La legge penale illegittima. Metodo, itinerari e limiti della questione di costituzionalità in materia penale*, Torino, 2019, p. 173 ss.; N. RECCHIA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale*, Torino, 2020, p. 231 ss.; F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena*, Torino, 2021, p. 162 ss.; M. Donini, Diritto penale, p. g., I, Milano, 2024, p. 240 ss.

[42] Corte EDU, sez. V, 21 aprile 2016, cit., §§ 53-62.

[43] Corte EDU, sez. II, 4 agosto 2020, cit., §§ 54-65, spec. §§ 56-57 e 63-65.

rimedi[44]. Anche in questo caso, la Corte aveva escluso dunque la violazione dell'art. 8 CEDU, valorizzando la circostanza che i ricorrenti, pur disponendo di rimedi idonei a consentire un controllo giurisdizionale della misura, non se ne fossero avvalsi, essendo peraltro consapevoli dell'abusività della costruzione.

La giurisprudenza nazionale ha recepito i principi elaborati dalla Corte EDU in materia di proporzionalità degli ordini di demolizione, riconoscendone l'applicabilità anche nella fase esecutiva dei provvedimenti adottati dal giudice penale. La Corte di cassazione, invero, ha chiarito che l'obbligo di rispettare il principio di proporzionalità, quando la demolizione riguarda un immobile destinato ad abituale dimora, discende dall'art. 8 CEDU e trova ingresso nell'ordinamento interno attraverso un'interpretazione convenzionalmente orientata della disciplina vigente[45]. Tale principio, tuttavia, non incide sulla legittimità in sé dell'ordine di demolizione, ma opera nella fase della sua esecuzione, imponendo una valutazione delle circostanze concrete che potrebbero giustificarne il differimento. A tal fine, assumono rilievo, tra l'altro, la possibilità per l'interessato di far valere le proprie ragioni dinanzi a un giudice indipendente, il tempo avuto a disposizione per regolarizzare la situazione o reperire una diversa sistemazione abitativa, le condizioni personali e familiari, la consapevolezza dell'abusività della costruzione e la gravità della violazione urbanistica. La Suprema Corte ha, peraltro, precisato che tali circostanze devono essere rigorosamente allegate e accertate, non potendo il principio di proporzionalità essere invocato genericamente per impedire l'esecuzione di un provvedimento definitivo e consolidare, di fatto, gli effetti dell'illecito edilizio. In questa prospettiva, neppure il mero decorso del tempo o le condizioni di disagio economico e abitativo costituiscono, di per sé sole, ragioni sufficienti per paralizzare l'esecuzione della demolizione [46].

Il riconoscimento di tali garanzie rappresenta certamente un significativo avanzamento nella tutela delle posizioni individuali coinvolte nell'esecuzione degli ordini di demolizione. Non sembra, tuttavia, che esso consenta davvero di considerare definitivamente risolte tutte le questioni problematiche. La stessa giurisprudenza di legittimità, nel circoscrivere l'operatività del principio di proporzionalità alla fase esecutiva, conferma infatti la persistente centralità della funzione ripristinatoria della misura, rispetto alla quale le esigenze individuali assumono rilievo soltanto entro limiti, seppur non totalmente marginali, comunque rigorosamente predeterminati. Il tempo trascorso, in particolare, non viene considerato di per sé stesso idoneo a incidere sull'eseguibilità dell'ordine, potendo assumere rilievo soltanto in relazione alle peculiari circostanze che abbiano significativamente modificato le complessive coordinate - oggettive o soggettive - di contesto.

Resta allora attuale il dubbio da cui queste riflessioni hanno preso le mosse. La categoria delle «sanzioni amministrative reali» consente certamente di spiegare molte delle peculiarità dell'ordine di demolizione; meno convincente sarebbe utilizzarla come una formula capace, da sola, di risolvere ogni questione. Natura ripristinatoria e garanzie non costituiscono necessariamente termini alternativi. Ed è probabilmente nella ricerca di un equilibrio tra queste due dimensioni che si colloca oggi il tema, tutt'ora complesso e problematico, dell'ordine di demolizione dell'immobile abusivo.

[44] Corte EDU, sez. III, 23 marzo 2021, cit., §§ 63-64 e 70-80, spec. §§ 70-72 e 80.
[45] Cass. pen., sez. III, 14 dicembre 2020, n. 423, Leoni, Rv. 280270-01; Cass. pen., sez. III, 8 ottobre 2021, n. 43608, Giacchini; Cass. pen., sez. III, 18 gennaio 2022, n. 5822, D'Auria, Rv. 282950-01.
[46] Da ultimo, Cass. pen., sez. III, 8 aprile 2026, n. 15055, che richiama espressamente le sentenze Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria, Kaminskas c. Lituania e Ghailan e altri c. Spagna, ribadendo la rilevanza del principio di proporzionalità nella fase esecutiva e la necessità di una rigorosa allegazione delle circostanze che potrebbero ostacolare la demolizione.