

Abusivismo edilizio e tutela del suolo quale matrice ambientale: per una valorizzazione del potere sostitutivo del Prefetto*

di Marco Calabrò

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'ipotesi dell'inerzia comunale e la previsione di un sistema bifasico di potere sostitutivo. – 3. L'articolata evoluzione della disciplina relativa all'esecuzione della sanzione demolitoria. – 4. Il potere sostitutivo prefettizio e le sue criticità. – 5. Quando colui che è chiamato a ovviare all'inerzia resta inerte. – 6. E se guardassimo con occhi diversi? La prospettiva del diritto ambientale.

1. *Premessa*

La rilevanza del fenomeno dell'abusivismo edilizio in Italia è a tutti nota¹: al riguardo, ci si può limitare a segnalare che, secondo gli ultimi rilevamenti statistici ISTAT, per ogni 100 costruzioni autorizzate si registrano 15 manufatti abusivi, numeri che, ovviamente, non tengono conto del sommerso². Come si cercherà di illustrare, il perdurante stato di criticità non deriva tanto dalla incertezza regolativa o da lacune di sistema, quanto, piuttosto, dalla mancanza di effettività del regime di vigilanza e sanzionatorio.

Tale assunto, tendenzialmente condiviso, ha indotto il legislatore statale ad intervenire in una duplice prospettiva: da un lato, introducendo istituti volti a consentire la sanatoria dei cd. abusi minori o formali, dall'al-

* Il lavoro rielabora, corredandola di note, la relazione tenuta al Convegno “Ambiente e poteri sostitutivi”, svoltosi in data 13-14 giugno 2025 presso l'Università degli Studi del Salento, nell'ambito del progetto di ricerca Prin “*Public administration for development: substitute powers, guarantee and efficiency needs*”.

¹ V., *ex multis*, P. BERDINI, *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia. Dal ventennio fascista al prossimo futuro*, Roma, 2010; L. COLOMBO, M. CERRETA, *Urban sprawl in Italy. Urban and suburban densification and the periurban border*, in *Proceedings of the 5th Annual International Conference of Architecture and Civil Engineering*, Singapore, 2017.

² Il Rapporto ISTAT sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile del 2024 riporta, inoltre, che le costruzioni abusive sono aumentate del 9% dal 2022 al 2023, e che, tra l'altro, si registra ancora un notevole *gap* territoriale, se solo si considera che quasi il 50% dei manufatti abusivi si concentra nelle regioni del Sud Italia. Cfr. ISTAT, *Rapporto BES 2024: il benessere equo e sostenibile in Italia* (<https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-bes-2024-il-benessere-equo-e-sostenibile-in-italia/>).

tro lato – per quanto maggiormente interessa in questa sede – rafforzando gli strumenti di repressione³. In merito a tale seconda forma di intervento, una risposta è stata individuata nella introduzione di un potere sostitutivo nei confronti dell'amministrazione ordinariamente titolare dell'esercizio della funzione sanzionatoria in materia edilizia; potere sostitutivo al quale è specificatamente dedicato il presente scritto e che, come si vedrà – pur presentando diversi elementi (almeno potenzialmente) idonei a risolvere il problema della carenza di effettività – risulta a sua volta non privo di profili di criticità.

Nella parte conclusiva del presente lavoro si cercherà, infine, di fornire una chiave di lettura differente del fenomeno dell'abusivismo, al fine di individuare possibili soluzioni alternative alle problematiche evidenziate. In particolare, piuttosto che leggere l'abusivismo nell'ottica del solo governo del territorio, ci si propone di guardare al fenomeno sotto la lente della tutela dell'ambiente. Del resto, è ormai universalmente condiviso che, alla luce del nuovo art. 9 Cost.⁴ e dell'applicazione di principi trasversali quali quello di non regressione e di sviluppo sostenibile⁵, anche in relazione alle politiche di governo del territorio occorre affrontare il tema del consumo di suolo non solo in una prospettiva urbanistico-edilizia, ma anche configurando il suolo quale risorsa ambientale⁶. Basti pensare, al

³ In merito alla altalenante tendenza a dividersi tra regolarizzazione e repressione che emerge dall'analisi degli interventi del legislatore statale degli ultimi dieci anni, sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, *Le difformità edilizie: gli spazi della discrezionalità tra regolarizzazione e repressione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1/2026, 93 ss.

⁴ Sulla portata dell'attuale formulazione dell'art. 9 Cost., quale fondamento costituzionale per il dovere delle istituzioni della Repubblica di porre in essere politiche e azioni direttamente finalizzate alla protezione delle risorse ambientali, v., *ex multis*, P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi*, 1/2023, 149 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2022, 15 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, 49 ss.

⁵ Cfr., da ultimo, F. FRACCHIA, *I principi nel prisma della codificazione ambientale: una lettura sistemica*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2025, 43 ss.; M. PECCHIOLI, *Preserving environmental safeguards in the antropocene: non-regression among environmental law principles and its implications*, in *Italian Journal of Public Law*, 1/2024, 266 ss.

⁶ Cfr. P. PIRAS, *L'uso sostenibile del suolo e la città giusta*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2/2023, 143 ss.; G.A. PRIMERANO, *Consumo di suolo e matrici della rigenerazione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2/2023, 529 ss.; A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, Napoli, 2023.

riguardo, come l'abusiva realizzazione di manufatti e la relativa incontrollata impermeabilizzazione dei suoli incrementi il rischio di fenomeni quali frane, smottamenti, erosione costiera, e riduca notevolmente la capacità delle aree verdi di offrire servizi ecosistemici⁷.

2. *L'ipotesi dell'inerzia comunale e la previsione di un sistema bifasico di potere sostitutivo*

Come noto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 27 e 31 del t.u. edilizia, il dirigente o il responsabile dell'ufficio di settore ha il dovere di vigilare sulla presenza di eventuali abusi sul territorio e, conseguentemente, intervenire con l'esercizio del potere sanzionatorio⁸. In particolare – a fronte dell'accertamento dell'esecuzione di lavori in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali – il comune è tenuto a provvedere entro 30 gg., emanando l'ordine di demolizione o, in alternativa, un provvedimento di sospensione dei lavori della durata massima di 45 gg⁹. Decorsi 90 gg. dalla notifica della suddetta sanzione demolitoria senza che il proprietario abbia portato la stessa ad esecuzione, l'area è acquisita al patrimonio e l'opera, dispone la norma, “è demolita [...] salvo che non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici al suo mantenimento”¹⁰. Per quanto maggiormente rileva in questa sede,

⁷ Su tema sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, C. DE BIASE, *Il governo del territorio nel confronto tra saperi: note su una prospettiva funzionale della pianificazione del verde urbano*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1/2024, 185 ss. V. anche F. DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento delle ragioni di tutela del suolo: la valorizzazione dei suoi servizi ecosistemici*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1/2025, 31 ss.; D. PALAZZO, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, in *Dir. amm.*, 2/2025, 419 ss.

⁸ Cfr. M.A. SANDULLI, *Controlli sull'attività edilizia, sanzioni e poteri di autotutela*, in *Federalismi*, 18/2019, 2 ss.; R. URSI, *Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e responsabilità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, III ed., Milano, 2015, 669 ss.

⁹ L'orientamento maggioritario del giudice amministrativo configura l'ordine di demolizione come avente natura vincolata, fondata unicamente sull'accertamento dell'abuso (cfr. Cons. Stato, sez. II, 9 dicembre 2025, n. 9688, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. II, 8 febbraio 2024, n. 1297, in *Riv. giuridica edilizia*, 3/2024, 497).

¹⁰ Cfr. F. SAITTA, *La “redenzione dalla colpa”. Ovvero della conservazione dell'immobile abusivo, tra giudice amministrativo e giudice penale*, in *Riv. giuridica edilizia*, 4/2022, 309 ss. Sulla natura discrezionale della scelta che l'amministrazione è chiamata a compiere tra demoli-

deve sottolinearsi come non venga espressamente stabilito un termine entro il quale l'ente locale – una volta acquisita l'area al patrimonio comunale – debba in concreto procedere alla relativa demolizione, pur essendo indiscusso che si tratti, anche in questo caso, di un potere da esercitarsi doverosamente¹¹.

In relazione procedimento appena illustrato, si configura il possibile esercizio di due diversi poteri sostitutivi¹². Il primo, affidato alla Regione, concerne la fase relativa alla comminazione della sanzione. In particolare, ai sensi dell'art. 40 del t.u. edilizia, in caso di inerzia del comune nell'emanazione dell'ordine di demolizione del manufatto abusivo, la Regione “può” disporre la demolizione delle opere abusive, decorsi 30 gg. dalla notizia dell'abuso¹³. La norma, in questo caso, non prevede un vero e proprio trasferimento di competenze, bensì – almeno stando alla *littera legis* – il sorgere di una competenza concorrente comune/regione, tra l'altro (almeno apparentemente) configurata come mera facoltà e non come obbligo¹⁴.

zione e conservazione dell'abuso, v. Cons. Stato, sez. VI, 7 agosto 2023, n. 7589, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

¹¹ “È illegittimo il silenzio serbato dall'Amministrazione sulla diffida presentata dal proprietario confinante a completare il procedimento sanzionatorio in quanto l'obbligo a carico dell'Amministrazione comunale di esercitare le funzioni di vigilanza edilizia e di adottare le conseguenti misure di repressione degli abusi accertati non può certo arrestarsi all'ingiunzione della sanzione demolitoria, sussistendo, al contrario, in applicazione del combinato disposto dell' articolo 31 d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 e degli articolo 2 e 21-quater l. 7 agosto 1990 n. 241 , lo specifico dovere di emanare gli atti conseguenti portando a integrale compimento il procedimento scolpito dallo stesso articolo 31” (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 16 giugno 2025, n. 11725, in *Riv. giuridica edilizia*, 6/2025, 905).

¹² Sulla *ratio* e i caratteri del potere sostitutivo in generale si rinvia a M.R. SPASIANO, *Storia, fondamento e attualità del potere sostitutivo nella pubblica amministrazione: dalla logica della straordinarietà all'amministrazione alternativa*, in *Dir. e società*, 1/2019, 41 ss.

¹³ Sull'esercizio del potere sostitutivo regionale in materia edilizia v. C. IAIONE, P. STELLA RICHTER, *Sospensione o demolizione di interventi abusivi da parte della regione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, III ed., Milano, 2015, 934 ss.; R. LOMBARDI, *Effettività delle sanzioni edilizie, riparto di competenze ed esercizio dei poteri sostitutivi: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1/2010, 230 ss.; R. IZZO, *Il comportamento omissivo dell'amministrazione comunale e i poteri sostitutivi della Regione*, in *Il Consiglio di Stato*, 2/2002, 309 ss.

¹⁴ Per una configurazione dell'esercizio del potere sostitutivo regionale in termini di sanzione per l'omesso esercizio da parte del comune dei poteri di vigilanza e controllo ex art. 27, d.P.R. n. 380/2001, cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 11 luglio 2019, n. 4878, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

Il successivo art. 41 del t.u. edilizia introduce, poi, un secondo potere sostitutivo, questa volta incardinandolo in capo al Prefetto, sempre in caso di inerzia del comune, ma in relazione non alla comminazione della sanzione, bensì alla esecuzione della demolizione, ovvero alla fase successiva all'accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione da parte del proprietario.

Ebbene, è possibile sin d'ora osservare come le discipline dei due poteri sostitutivi si differenzino notevolmente, sia dal punto di vista sostanziale che procedurale.

L'art. 41 cit., infatti, non solo chiarisce in maniera espressa il configurarsi di un (temporaneo) trasferimento di competenze, ma attribuisce altresì al Prefetto non una mera facoltà di intervento, bensì un vero e proprio dovere di provvedere¹⁵. La medesima disposizione, inoltre – a differenza di quanto faccia per la Regione il precedente art. 40 – individua il termine entro cui l'ente locale è tenuto a portare ad esecuzione la sua stessa ordinanza di demolizione, laddove prevede che la competenza è trasferita alla Prefettura se il comune non avvia i lavori di demolizione entro 180 gg. dall'accertamento dell'abuso.

La giurisprudenza ha specificato, inoltre, che il potere che si intende trasferito alla Prefettura è unicamente quello di portare ad esecuzione l'ordine di demolizione. Al Prefetto, pertanto, non è data la facoltà di optare per l'ipotesi alternativa, ovvero il mantenimento dell'opera e l'assegnazione della stessa al perseguimento di interessi generali. L'art. 41 cit., infatti, “non attiene [...] al segmento procedimentale disciplinato dall'art. 31”, ovvero alla comminazione della sanzione (eventualmente “alternativa”); segmento che culmina nell'adozione di un atto la cui competenza, come già chiarito, resta radicata in capo all'amministrazione comunale o, in via sostitutiva, alla regione ai sensi dell'art. 40 cit.¹⁶.

Ciò premesso, è proprio in ordine al potere sostitutivo del Prefetto che si concentreranno le riflessioni che seguono, scelta che trova la sua giustificazione nella circostanza che la principale criticità dell'esercizio del

¹⁵ Per un commento analitico alla disciplina di cui all'art. 41 cit. si rinvia a C. IAIONE, P. STELLA RICHTER, *Demolizione di opere abusive*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, III ed., Milano, 2015, 942 ss. In generale, sul nesso esistente tra titolarità di una funzione e dovere di provvedere si rinvia a S. TUCCILLO, *Contributo allo studio della funzione amministrativa come dovere*, Napoli, 2016.

¹⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. II, 9 aprile 2025, n. 2998; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 12 giugno 2024, n.11898, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

potere di vigilanza in materia edilizia riposa non tanto nella mancata comminazione dei provvedimenti sanzionatori, quanto nella successiva inerzia nella esecuzione degli stessi. Un Report di Legambiente del 2023 offre, sul punto, un quadro a tinte fosche: a fronte dell'incremento del numero di ordinanze di demolizione emesse negli ultimi 10 anni, la percentuale di demolizioni effettivamente eseguite continua ad essere bassissima (circa il 33%), raggiungendo livelli davvero minimi nelle regioni del Sud Italia, dove si assesta intorno al 17%¹⁷.

Alla luce di tali dati, appare indubitabile come sia l'intervento supplementivo del Prefetto – ovvero quello introdotto proprio al fine di ovviare a comportamenti inerti nella fase della esecuzione – a risultare quello potenzialmente più rilevante. Ciononostante, come si avrà modo di evidenziare, il suddetto rimedio è oggi decisamente poco valorizzato, in ragione di una serie di criticità derivanti sia dalla scarsa chiarezza della norma, che da una interpretazione restrittiva della stessa da parte del giudice amministrativo.

3. *L'articolata evoluzione della disciplina relativa all'esecuzione della sanzione demolitoria*

La disciplina relativa al regime delle competenze ed alla relativa proceduralizzazione delle fasi della comminazione della sanzione demolitoria e della esecuzione della stessa ha vissuto vicende alterne. La versione originaria della norma incardinava in capo all'amministrazione comunale entrambe le competenze, con il riconoscimento della facoltà di ricorrere al Prefetto in caso di non meglio specificata "impossibilità di affidamento dei lavori" di demolizione da parte dell'ente locale¹⁸.

Nel 2003, tuttavia, il legislatore statale registrava il sostanziale fallimento dell'impianto regolatorio allora vigente, atteso il comportamento inerte di molti comuni, tanto per mancanza di risorse economiche, quanto

¹⁷Cfr. Legambiente, Dossier "Abbatti l'abuso", 2023, reperibile in <https://www.legambiente.it/attivita-scientifiche/abbatti-labuso>.

¹⁸ In particolare, la versione originaria della disposizione, al co. 3, recitava "Nel caso di impossibilità di affidamento dei lavori, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale ne dà notizia all'ufficio territoriale del Governo, il quale provvede alla demolizione con i mezzi a disposizione della pubblica amministrazione, ovvero tramite impresa finanziariamente e tecnicamente idonea se i lavori non siano eseguibili in gestione diretta".

(e soprattutto), in ragione di pressioni criminose o di interessi elettorali. Con il d.l. n. 269/2003 il testo dell'art. 41 cit. veniva così modificato in termini sostanziali. In particolare, si procedeva ad una scissione delle competenze, tale da mantenere in capo all'amministrazione comunale unicamente quella ad emettere l'ordine di demolizione, ed attribuendo, invece, *ab origine* al Prefetto la competenza relativa all'esecuzione dell'ordinanza in caso di mancata demolizione spontanea da parte del proprietario. A tal fine, il responsabile dell'ufficio comunale era tenuto a trasmettere al Prefetto, entro dicembre di ogni anno, l'elenco delle opere non sanabili e non ancora demolite, con consequenziale obbligo della Prefettura di avviare i lavori di demolizione entro i successivi 30 gg¹⁹.

Tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 196/2004, dichiarava illegittima la disposizione, nella parte in cui attribuiva in via diretta all'autorità prefettizia la competenza ad effettuare le demolizioni. La norma, in particolare, veniva giudicata in contrasto con il primo e il secondo comma dell'art. 118 Cost., in quanto lesiva delle competenze costituzionalmente riservate ai comuni, laddove non si limitava ad introdurre istituti o procedure volte ad agevolare l'effettiva esecuzione della demolizione delle opere abusive da parte delle amministrazioni comunali, in un'ottica collaborativa, né a sottoporre l'attività comunale a forme di controllo sostitutivo, bensì sottraeva *ex ante* all'ente locale la stessa possibilità di portare ad esecuzione le proprie sanzioni demolitorie, senza che

¹⁹ Cfr. art. 49-ter, d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (conv. in l. n. 326/20023), *Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*, ai sensi del quale la nuova versione dell'art. 41 del t.u. edilizia disponeva che "1. Entro il mese di dicembre di ogni anno il dirigente o il responsabile del servizio trasmette al prefetto l'elenco delle opere non sanabili per le quali il responsabile dell'abuso non ha provveduto nel termine previsto alla demolizione e al ripristino dei luoghi e indica lo stato dei procedimenti relativi alla tutela del vincolo di cui al comma 6 dell'articolo 31. Nel medesimo termine le amministrazioni statali e regionali preposte alla tutela trasmettono al prefetto l'elenco delle demolizioni da eseguire. Gli elenchi contengono, tra l'altro, il nominativo dei proprietari e dell'eventuale occupante abusivo, gli estremi di identificazione catastale, il verbale di consistenza delle opere abusive e l'eventuale titolo di occupazione dell'immobile. 2. Il prefetto, entro trenta giorni dalla ricezione degli elenchi di cui al comma 1, provvede agli adempimenti conseguenti all'intervenuto trasferimento della titolarità dei beni e delle aree interessate, notificando l'avvenuta acquisizione al proprietario e al responsabile dell'abuso. 3. L'esecuzione della demolizione delle opere abusive, compresa la rimozione delle macerie e gli interventi a tutela della pubblica incolumità, è disposta dal prefetto".

fossero indicate esigenze di “esercizio unitario” tali da imporre l’allocazione delle funzioni amministrative *de quibus* in capo ad un organo statale²⁰.

Anche a causa di alcune incertezze interpretative sorte a seguito della suddetta pronuncia di incostituzionalità²¹, nel 2020²² il legislatore è nuovamente intervenuto sul testo della disposizione, al fine di individuare una soluzione rispettosa del regime delle competenze e delle autonomie territoriali e, nel contempo, in grado di far fronte (almeno in linea teorica) al perdurante fenomeno della tendenziale inerzia comunale. L’attuale formulazione dell’art. 41 cit., infatti, attribuisce la competenza per l’esecuzione dell’ordinanza di demolizione in prima battuta all’amministrazione comunale, riconoscendole un termine piuttosto ampio per agire e, solo in caso di mancato avvio delle procedure di demolizione entro 180 gg. dall’accertamento dell’abuso, prevede il trasferimento della competenza alla Prefettura.

4. *Il potere sostitutivo prefettizio e le sue criticità*

Come appena osservato, dunque, il profilo che aveva condotto alla pronuncia della Consulta può dirsi ormai risolto, senza nel contempo compromettere l’effettività dell’esercizio della funzione, grazie al previsto eventuale intervento prefettizio in via sostitutiva. Ad un’analisi più approfondita, tuttavia, l’attuale formulazione della disposizione presenta ancora diverse criticità applicative.

a) Il primo aspetto riguarda l’individuazione del soggetto chiamato a

²⁰ Cfr. Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196. Per un commento alla pronuncia si rinvia a P. STELLA RICHTER, *Una grande occasione mancata*, in *Giur. cost.*, 2004, 2015 ss.

²¹ All’indomani della pronuncia di illegittimità costituzionale, è sorto un ampio dibattito tra coloro che propendevano per la riviviscenza della formulazione precedente e coloro che, al contrario, ritenevano vi fosse la necessità di ricorrere ad una interpretazione analogica, in attesa che il legislatore statale colmasse il vuoto normativo derivante dalla declaratoria di incostituzionalità. Per la ricostruzione di tale dibattito si rinvia a C. IAIONE, P. STELLA RICHTER, *Demolizione di opere abusive*, cit., 951-955.

²² Cfr. d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120), *Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*. Sulla compatibilità dell’attuale testo della norma con i principi costituzionali relativi al riparto di competenze v. Cons. Stato, sez. VII, 6 agosto 2025, n. 6962, in *www.giustizia-amministrativa.it*. In termini anche E. BOSCOLO, *Semplificazioni e flessibilizzazioni nella disciplina dei titoli edilizi*, in *Riv. giuridica di urbanistica*, 1/2022, 160 ss.

sostituire l'amministrazione comunale. La Corte costituzionale ha in più occasioni espressamente ricondotto l'esercizio della funzione sanzionatoria in materia edilizia alla materia del governo del territorio e non alla sicurezza o all'ordine pubblico²³, il che avrebbe dovuto conseguentemente far propendere per la configurazione di un potere sostitutivo regionale e non prefettizio. Al riguardo, deve osservarsi che la giurisprudenza tende a giustificare l'attribuzione del potere demolitorio in capo ai Prefetti – in deroga alle ordinarie competenze affidate agli enti locali e territoriali – in ragione di istanze “di semplificazione e di effettività delle sanzioni”²⁴. La prospettiva della semplificazione, in realtà, appare piuttosto forzata, visto che la Prefettura risulta del tutto estranea al procedimento, tanto da necessitare di una fattiva collaborazione da parte delle strutture tecniche comunali, le uniche a conoscere i luoghi e le caratteristiche dei manufatti (collaborazione che, come si chiarirà *infra*, si rivela spesso foriera di notevoli criticità). Condivisibile, invece, appare il richiamo alla prospettiva della effettività delle sanzioni, atteso che la figura del Prefetto è evidentemente estranea ai potenziali “ricatti” di tipo criminoso o elettorale registrabili nei confronti di amministrazioni comunali e regionali²⁵.

b) Come detto, poi, la disposizione fa decorrere i 180 gg. riconosciuti al comune per portare ad esecuzione la propria sanzione demolitoria non dall'emanazione dell'ordine di demolizione, bensì dall'accertamento dell'abuso; momento anteriore, legato alle verifiche circa l'entità delle difformità effettuate mediante sopralluoghi da parte delle forze dell'ordine e degli uffici tecnici comunali. Tale scelta, certamente legittima, ha dato adito però a incertezze interpretative. Sul punto, ad esempio, si segnala

²³ Cfr. Corte cost., 5 luglio 2018, n. 140, in *Riv. giuridica edilizia*, 4/2018, 866; Corte cost., 13 aprile 2017, n. 84, in *Riv. giuridica edilizia*, 1/2017, 246.

²⁴ T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 7 ottobre 2021, n. 6327, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁵ Parla significativamente di “incapacità, determinata spesso dalla mancanza di una chiara volontà politica in tal senso, delle amministrazioni locali a garantire la legalità degli interventi di trasformazione del proprio territorio prima, ed a sanzionare l'abusivismo edilizio, dopo”, M. IMMORDINO, *La dimensione “forte” della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, 1/2008, 1 ss.

Sul ruolo del Prefetto come presidio di legalità e trasparenza sul territorio v. R. RUBERTO, *La prevenzione della corruzione nella “governance” del territorio: le funzioni del Prefetto*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 1/2022, 53 ss.; A. PAJNO, *Per il prefetto un futuro da sentinella dei diritti*, in *Amministrazione civile*, 1/2008, 114 ss.

una recente pronuncia del T.A.R. Reggio Calabria²⁶, con la quale si “confonde” il momento della sanzione con quello della esecuzione della stessa; in quella sede, il giudice afferma che l’avvenuta emanazione dell’ordine di demolizione – presupponendo il previo accertamento dell’abuso – costituirebbe l’avvio della procedura esecutiva ed escluderebbe, pertanto, il radicamento della competenza sostitutiva in capo al Prefetto. Eppure, è evidente che la *ratio* della norma è del tutto diversa: da un lato, vi è l’inerzia nell’emanazione del provvedimento sanzionatorio, che fa sorgere il potere sostitutivo in capo alla regione; il differente potere sostitutivo prefettizio è previsto, invece, proprio per le ipotesi nelle quali – nonostante l’avvenuta emanazione dell’ordine di demolizione – il comune non porti poi ad esecuzione il suo stesso provvedimento avviando le procedure necessarie per l’affidamento dei lavori.

c) Un ulteriore profilo di incertezza riguarda l’ambito applicativo della disposizione. In particolare, in assenza di una previsione che disciplinasse i profili intertemporali, ci si è interrogati sul fatto che essa potesse riguardare unicamente gli abusi successivi al 2020, dubbio di notevole portata applicativa se si considera il numero dei manufatti la cui natura abusiva sia stata accertata in epoca anteriore al 2020. Sul punto è intervenuta, nel febbraio del 2021, una circolare del Ministero dell’Interno, nella quale si chiarisce che l’intervento sostitutivo prefettizio sarebbe ammissibile unicamente nei confronti di abusi accertati dopo l’entrata in vigore della novella legislativa²⁷.

Tuttavia, l’orientamento maggioritario espresso dal giudice amministrativo è stato quello di disapplicare suddetta circolare, ritenuta *contra legem*²⁸, ed accogliere un’interpretazione della norma volta a riconoscere la competenza del Prefetto anche in relazione ad abusi accertati in precedenza²⁹. Del resto, se si conviene che il presupposto per l’esercizio del

²⁶ T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 22 gennaio 2025, n. 184, che richiama T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 13 marzo 2023, n. 4422, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁷ Cfr. la Circolare n. 13001/113/110/Ufficio IV Affari Interni del Ministero dell’Interno, 16 febbraio 2021.

²⁸ Sul carattere non vincolante delle circolari ministeriali ritenute *contra legem* e sul correlato dovere del giudice di disapplicarle d’ufficio, a prescindere da una richiesta delle parti in tal senso, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 17 aprile 2018, n. 2284; Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5664, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁹ Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 11 dicembre 2023, n. 6836; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 3 ottobre 2022, n. 1612; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 6 dicembre 2021, n. 7794, tutte in www.giustizia-amministrativa.it. In senso conforme al contenuto della circolare ministeriale, invece, T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, 1° agosto 2023, n. 12981, in www.giustizia-amministrativa.it.

potere sostitutivo prefettizio è da individuare nell'inerzia dell'amministrazione comunale e non nell'accertamento dell'abuso in sé (che fa, invece, sorgere il diverso potere/dovere di agire in capo al comune), allora tale condivisibile interpretazione non rende affatto retroattiva l'operatività dell'art. 41 cit.

d) La giurisprudenza maggioritaria nega, poi, la possibilità per il comune di intervenire una volta decorsi i 180 gg. allo stesso riconosciuti per portare ad esecuzione l'ordine di demolizione, propendendo così per una ipotesi di competenza alternativa e non concorrente³⁰. In effetti, la norma parla di vero e proprio "trasferimento" della competenza, conclusione avvalorata dal tenore del co. 2 della stessa disposizione, laddove impone all'ente locale l'obbligo di trasferire alla Prefettura tutte le informazioni relative agli abusi, al fine di consentire allo stesso di provvedere alla loro demolizione. Tra l'altro, la stessa giurisprudenza ha chiarito, coerentemente, che in caso di giudizio proposto avverso l'inerzia del comune sull'istanza di repressione di abusi edilizi, non è più possibile affidare l'esecuzione della sanzione demolitoria ad un commissario *ad acta* di nomina giudiziaria, in quanto l'esercizio del potere sostitutivo è già affidato *ex lege* alla Prefettura³¹.

e) Certo – seppur a fronte di una competenza ormai temporaneamente trasferita altrove – il ruolo del comune non può dirsi del tutto esaurito: permane, infatti, la necessità di fornire alla Prefettura tutto il supporto tecnico-progettuale necessario, anche in ottemperanza al principio di leale collaborazione. Ed è proprio questo il contesto nel quale si registra, forse, il profilo di maggiore criticità dell'intera disciplina. Dal già citato Report di Legambiente emerge, infatti, che i comuni (specialmente nelle regioni del Sud Italia) sostanzialmente ignorano la prescrizione che impone agli enti locali di trasferire alla Prefettura tutte le informazioni relative agli abusi non demoliti: solo poco più del 2% dei fascicoli relativi alle ordinanze emesse risulta inviato; un dato allarmante che finisce per sancire l'inefficacia dell'intero impianto sostitutivo³².

³⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. II, 9 aprile 2025, n. 2998, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 13 marzo 2023, n. 4422, in www.giustizia-amministrativa.it. Propende, invece, per una competenza di tipo concorrente T.A.R. Lazio, Latina, sez. II, 26 ottobre 2023, n.751, in *Foro amm.*, 10/2023, 1372.

³¹ T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 10 febbraio 2023, n. 102, in *Foro amm.*, 2/2023, 269.

³² In particolare, le percentuali delle Regioni del sud Italia risultano: Lazio (3,4%); Sicilia (3,1%); Puglia (2,4%); Calabria (1,4%); Campania (0,5%). Cfr. Legambiente, Dossier "Abbatti l'abuso", 2023, reperibile in <https://www.legambiente.it/attivita-scientifiche/abbatti-labuso>, 19.

f) Ulteriore criticità emerge, infine, in merito al regime della responsabilità. In caso di inerzia del comune nella comminazione della sanzione demolitoria, la legge prevede espressamente la configurazione di una responsabilità in capo al responsabile dell'ufficio tecnico comunale: in particolare, il suddetto comportamento omissivo può condurre ad ipotesi di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile, oltre che essere possibile elemento di valutazione della *performance* individuale (art. 31, co 4-bis)³³. Analoga disposizione non è prevista, invece, in caso di inerzia da parte del comune nell'esecuzione della demolizione, il che, tuttavia, non esclude la possibilità di ricostruire un analogo regime di responsabilità, con specifico riferimento alla norma di chiusura di cui all'art. 2, l.n. 241/1990, atteso che la circostanza che la legge "risolva" l'inerzia con il sorgere del potere sostitutivo non legittima certo il comportamento inerte della p.a. competente in via ordinaria.

5. *Quando colui che è chiamato a ovviare all'inerzia resta inerte*

La principale criticità dell'attuale disciplina del potere sostitutivo in esame è, però, senza dubbio rappresentata dall'ipotesi di inerzia nell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Prefetto. Al riguardo, occorre innanzitutto segnalare come l'art. 41 cit. attualmente non contempli un termine entro il quale la Prefettura è tenuta ad agire, a differenza di quanto era previsto dalla precedente versione della norma, laddove era indicato il termine di 30 gg.

Viene, in ogni caso, in soccorso il termine residuale, sempre di 30 gg., di cui all'art. 2 della l. n. 241/1990, non essendo ipotizzabile l'attribuzione di una competenza priva di un termine per il suo esercizio³⁴. Il che, quindi,

³³ Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 7 aprile 2021, n. 2305, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Sul tema, v. M.C. CAVALLARO, *La responsabilità dell'amministrazione per omessa vigilanza sull'attività urbanistico edilizia*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2/2010, 204 ss.

³⁴ Sulla necessità che, per l'esercizio di ciascuna funzione amministrativa sia previamente individuato un termine idoneo, parametrato alla complessità della relativa istruttoria e, più in generale, sulla rilevanza del fattore temporale nel diritto amministrativo, sia consentito rinviare a M. CALABRÒ, *Il tempo "certo" ed il tempo "giusto" nell'azione amministrativa: spunti per un dialogo* e a S. TUCCILLO, *Le declinazioni del "tempo" nell'azione amministrativa: un percorso di studio*, entrambi in A. CARBONE, F. APERIO BELLA, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo*, Roma, 2024, rispettivamente 147 ss. e 165 ss.

consente al soggetto leso dalla mancata attivazione del potere sostitutivo la possibilità di ricorrere all'azione avverso il silenzio di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a.

In ordine al profilo della decorrenza del termine procedimentale, recentemente il Consiglio di Stato ha chiarito che – sebbene esso non possa farsi decorrere automaticamente allo scadere dei 180 gg. attribuiti al comune per dare avvio al procedimento demolitorio – nemmeno è possibile fissarne la decorrenza dal momento in cui la Prefettura ottiene l'intera documentazione afferente alla demolizione da parte dell'amministrazione comunale. Il giudice amministrativo, pertanto, conclude affermando che “non è irragionevole ritenere che detto termine inizi a decorrere in presenza di una sollecitazione circostanziata proveniente da soggetti pubblici o anche da soggetti privati, titolari di una posizione qualificata e differenziata, come quella del proprietario che intenda stimolare il prefetto ad attuare la demolizione dell'abuso edilizio realizzato sul suo terreno”³⁵.

Parallelamente, si ritiene sia altresì applicabile in via analogica al caso di specie quella giurisprudenza formatasi in ordine alla mancata risposta da parte del comune nei confronti dell'istanza del privato volta a sollecitare l'esercizio del potere di vigilanza edilizia. Secondo tale orientamento, “ogniquale volta la realizzazione della pretesa sostanziale vantata dal privato dipenda dall'intermediazione del pubblico potere, l'Amministrazione è tenuta ad assumere una decisione espressa”³⁶. Nel caso della vigilanza edilizia, l'obbligo di provvedere emerge ormai pacificamente, con la conseguenza che il proprietario confinante è titolare di un interesse legittimo all'esercizio di detti poteri e può, quindi, ricorrere avverso l'inerzia dell'organo preposto alla repressione di tali abusi edilizi. Quindi «il Comune è

³⁵ “In tali casi, le eventuali esigenze istruttorie, rappresentate dall'amministrazione, possono incidere sugli sviluppi del procedimento e sulla sua durata, ma non possono comportare, automaticamente, il differimento della stessa decorrenza del termine di conclusione del procedimento” (Cons. Stato, sez. VII, 6 agosto 2025, n. 6962, in *www.giustizia-amministrativa.it*).

³⁶ “Un obbligo di provvedere della P.A. sussiste in tutte le fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano all'Amministrazione l'adozione di un provvedimento e, quindi, tutte le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione Pubblica” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 14 dicembre 2023, n. 6922). In termini cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 8 novembre 2023, n. 6135, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

tenuto, in ogni caso, a rispondere alla domanda con la quale i proprietari di terreni limitrofi a quello interessato da un abuso edilizio chiedono ad esso di adottare atti di accertamento delle violazioni ed i conseguenti provvedimenti repressivi e, ove sussistano le condizioni, anche ad adottare gli stessi [...] in virtù delle richiamate “ragioni di giustizia e di equità” nonché in connessione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica»³⁷.

Una recente pronuncia del T.A.R. Campania, Salerno (n. 2341/2024)³⁸ conferma espressamente l'ammissibilità dell'esercizio dell'azione avverso il silenzio nei confronti del Prefetto rimasto inerte. Tuttavia, nel caso di specie, lo stesso giudice conclude per il rigetto del ricorso, affermando che l'art. 41 cit. introdurrebbe in capo alla Prefettura unicamente un “obbligo astratto di provvedere”, che si concretizzerebbe solo a fronte dell'invio di tutte le informazioni necessarie da parte del comune.

Appare evidente come aderire a tale ricostruzione condurrebbe ad un sostanziale diniego di giustizia, fondato su un comportamento illegittimo della stessa p.a., ovvero su una mancata collaborazione tra amministrazioni, tra l'altro “endemica”, se si ricorda che in media solo il 2% delle ordinanze emesse risultano trasmesse dai comuni alla Prefettura. Al contrario, l'avvenuto trasferimento della competenza in capo al Prefetto impone a quest'ultimo di attivarsi per ottemperare al proprio dovere, non potendosi ritenere legittimo un atteggiamento meramente passivo, di attesa della trasmissione dei fascicoli da parte dell'ente comunale.

Ed in effetti sono proprio queste le conclusioni cui è giunto il Consiglio di Stato nel riformare la suddetta pronuncia del T.A.R. Salerno, laddove ha sancito che la Prefettura avrebbe dovuto sollecitare il comune o, in subordine, il privato interessato, ad integrare la documentazione relativa al procedimento demolitorio, non risultando in ogni caso “giustificata la mera inerzia, che non consente all'istante di comprendere le ragioni del sostanziale rifiuto di provvedere sull'istanza”³⁹. Del resto, ormai sono numerose le disposizioni attuative della c.d. transizione digitale della p.a.⁴⁰ che, in uno con l'attuale tendenza verso la previsione di forme di utilizzo

³⁷ T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 25 luglio 2024, n. 4393, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁸ Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, 2 dicembre 2024, n. 2341, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁹ Cons. Stato, sez. VII, 6 agosto 2025, n. 6962, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁴⁰ L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, II ed., Bologna, 2025.

obbligatorio di piattaforme interoperabili nel dialogo tra amministrazioni, consentono al Prefetto di accedere direttamente alla documentazione o, al più, di presentare istanza di accesso telematico al comune.

A ben vedere, se si aderisse all'orientamento del giudice di prime cure si configurerebbe la situazione (invero paradossale), secondo la quale il cittadino non otterrebbe giustizia a causa della violazione di uno specifico obbligo di legge, nonché del principio di leale collaborazione istituzionale, da parte della stessa amministrazione comunale la cui inerzia aveva fatto sorgere il potere sostitutivo in capo al Prefetto: con un comportamento doppiamente inerte, quindi, il comune finirebbe per frustrare anche la portata applicativa dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

6. *E se guardassimo con occhi diversi? La prospettiva del diritto ambientale*

La maggior parte degli immobili che, seppur accertata la loro natura abusiva, non vengono demoliti, è purtroppo recente e, in molti casi, si tratta di lavori avviati ma mai ultimati⁴¹. Questo elemento assume rilevanza se – volendo osservare il fenomeno dell'abusivismo edilizio non per come tradizionalmente inquadrato nella materia del governo del territorio, bensì “inforcando le lenti” del diritto ambientale – si evidenzia che, spesso, il suolo occupato illegittimamente non risulta del tutto impermeabilizzato, né appaiono definitivamente compromesse le sue capacità di produrre servizi ecosistemici.

Da qui, può farsi discendere una rinnovata esigenza di individuazione di nuove soluzioni in grado di garantire effettività alla lotta all'abusivismo edilizio, inquadrato come fenomeno da combattere non solo nella tradizionale ottica delle finalità di razionale sviluppo urbano, ma anche e, forse, soprattutto, in ragione degli obiettivi di transizione ecologica che il nostro Paese ha ormai assunto a livello internazionale. Basta pensare, al riguardo, al recente Regolamento UE *Nature Restoration Law*, dove, tra l'altro, è sancito l'obbligo di ripristinare almeno il 30% degli *habitat* degradati entro il 2030, per arrivare al 90% nel 2050⁴².

⁴¹ Su tale fenomeno sia consentito il rinvio a M. CALABRÒ, *Tempo e attività edilizia. Il regime delle opere edilizie incomplete al vaglio dell'Adunanza Plenaria*, in F. LIGUORI, A. DI MARTINO (a cura di) *Il tempo della pubblica amministrazione. Coordinate sostanziali e implicazioni processuali*, Napoli, 2025, 317 ss.

⁴² Cfr. il Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura. Per un'analisi complessiva del documento e

Se questo è vero, allora il danno derivante da un abuso edilizio non rappresenta unicamente il danno “subito” dall’amministrazione comunale quale ente preordinato all’esercizio della funzione urbanistica, o (eventualmente) dal proprietario confinante, bensì – configurandosi come illegittimo consumo di suolo inteso quale matrice ambientale – esso deve più propriamente leggersi come danno ad un bene comune ambientale subito dall’intera collettività di riferimento⁴³. In quest’ottica – alla luce del novellato art. 9 Cost. e degli arresti della Plenaria sul criterio della *vicinitas* e sulla sua diretta correlazione con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118 Cost.⁴⁴ – “chiunque” dimostri un interesse concreto alla tutela del bene ambientale suolo deve essere ritenuto legittimato ad agire, affinché sia garantita l’effettività delle misure di vigilanza e sanzionatorie normativamente previste.

L’applicazione di tali conclusioni alla fattispecie oggetto delle presenti riflessioni consentirebbe, allora, di contribuire al superamento di quelle inaccettabili situazioni di inerzia che, come si è visto, rendono inefficace il pur (sul piano teorico) completo e razionale modello di potere sostitutivo nella lotta all’abusivismo edilizio. Ciò, in particolare, potrebbe realizzarsi riconoscendo al cittadino la possibilità di agire su due fronti: a) avverso il silenzio del comune, allorquando questi non ottemperi al proprio dovere di inviare alla Prefettura le informazioni relative alle ordinanze non ancora eseguite; b) avverso il silenzio del Prefetto, che – anche nelle ipotesi in cui

della sua portata applicativa v. G. PROVVISIERO, *Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Italian Papers On Federalism*, 1/2025, 69 ss.; E. CISCATO, *Carattere trasformativo del Regolamento europeo sul Ripristino della Natura nelle politiche ambientali*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 4/2024, 1105 ss.

⁴³ Sia consentito rinviare, sul punto, a M. CALABRÒ, *L’ambiente quale diritto fondamentale a titolarità diffusa*, in *Persona e Amministrazione*, 2/2023, 501 ss.; Id., *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e società*, 4/2016, 807 ss.

⁴⁴ Cfr. Cons. Stato, Ad plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in *Foro amm.*, 2/2020, 224, laddove viene espressamente l’art. 118, co. 4 Cost. quale possibile fonte di accesso al giudizio. Sul tema, diffusamente, P.L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, 2021, 135 ss.; P. LOMBARDI, *L’accesso alla giustizia per la protezione dell’ambiente in Italia nella prospettiva della Convenzione di Aarhus*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 997 ss.; F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell’ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 413 ss. Sulla portata sostanziale dell’applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale nel settore del diritto ambientale si rinvia, invece, a M. BROCCA, *Sussidiarietà e ambiente. Nuove dinamiche in tema di governance ambientale*, in *Amministrativamente*, 3/2023, 1437 ss.

l'amministrazione comunale non abbia provveduto a trasferire i fascicoli degli immobili abusivi non ancora demoliti – ha il dovere di attivarsi per ottemperare all'esercizio di una funzione la cui competenza gli è stata formalmente trasferita.

Forse solo accogliendo la prospettiva del suolo come bene ambientale, e nel contempo valorizzando le potenzialità del cittadino come *cives* in funzione di un ampliamento della sua legittimazione ad egire, il potere sostitutivo del Prefetto – purtroppo sino ad oggi quasi del tutto inattuato – potrà condurre finalmente a concreti ed efficaci risultati nella lotta al fenomeno dell'abusivismo edilizio.

Abstract

Il contributo analizza la persistente ineffettività del sistema sanzionatorio in materia di abusivismo edilizio in Italia, individuandone la causa principale nel deficit strutturale di esecuzione delle demolizioni. L'indagine ricostruisce l'evoluzione dell'art. 41 del d.P.R. n. 380/2001, ripercorrendo il tentativo di accentramento del 2003, censurato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 196/2004, fino all'attuale modello "bifasico" introdotto nel 2020, che attribuisce al Prefetto la competenza esecutiva in caso di inerzia comunale protratta oltre 180 giorni dal decorso dei termini per la demolizione da parte del privato. L'analisi si sofferma sulle criticità applicative di tale assetto: incertezze sulla natura della competenza prefettizia, carente cooperazione istruttoria degli enti locali nella trasmissione dei fascicoli e frequente inerzia della stessa autorità sostitutiva. Nella parte conclusiva, viene proposto un mutamento di paradigma: rileggere l'abusivismo edilizio non come semplice violazione urbanistica, ma come lesione del suolo inteso quale "matrice ambientale" e "bene comune", valorizzando il novellato art. 9 Cost. e il Regolamento UE Nature Restoration Law. In questa prospettiva, la sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.) fonda un ampliamento della legittimazione ad agire del cittadino avverso l'inerzia tanto del Comune quanto della Prefettura, rendendo concretamente esigibile il ripristino dello stato dei luoghi.

Illegal building and land protection as an environmental matrix: towards a valorisation of the Prefect's substitute power

This paper analyses the persistent ineffectiveness of the sanctioning system for illegal construction in Italy, identifying the root cause in the structural deficit in the execution of demolitions. The study reconstructs the evolution of Article 41 of Presidential Decree No. 380/2001, tracing the 2003 attempt at centralization, censured by the Constitutional Court in Ruling No. 196/2004, up to the current "two-phase" model introduced in 2020, which grants the Prefect executive authority in the event of municipal inaction beyond 180 days after the expiration of the demolition deadline by the private individual. The analysis focuses on the critical issues in implementing this framework: uncertainties regarding the nature

of prefectural jurisdiction, a lack of cooperation from local authorities in the submission of documents, and frequent inaction on the part of the substitute authority itself. The final section proposes a paradigm shift: reinterpreting illegal building not as a simple urban planning violation, but as a violation of the land, understood as an “environmental matrix” and a “common good,” leveraging the amended Article 9 of the Constitution and the EU Nature Restoration Law Regulation. From this perspective, horizontal subsidiarity (Article 118, paragraph 4, of the Constitution) establishes an expanded citizen’s right to take action against the inaction of both the Municipality and the Prefecture, making the restoration of the site’s condition concretely enforceable.