



18.2/2020
ATTIVITA' ISPETTIVA
REG. GEN. N. 408/k/x LEG. 07

Consiglio Regionale della Campania

Gruppo Forza Italia

A.O.D.

Consiglio Regionale della Campania

Protocollo: 0002884/I Data: 21/02/2020 14:09

Ufficio: DIREZIONE GENERALE ATTIVITA' LEGISLATIVA

Classifica:

ORDINE DEL GIORNO



X LEGISLATURA

Oggetto: misure di "graduazione delle demolizioni giudiziali ex art. 31, co. 9, del d.p.r. n. 380/01 e sospensione temporanea delle demolizioni delle case di necessità abitate da persone sprovviste di alloggio alternativo".

Premesso che

la relazione di accompagnamento al DDL N. 580-A (Senato della Repubblica - XVII Legislatura), avente ad oggetto "disposizioni per la razionalizzazione delle competenze in materia di demolizione dei manufatti abusivi", sottolinea che l'iniziativa legislativa "prende le mosse dalla condizione, oggettivamente molto grave, in cui versa la regione Campania, dove, da un lato, la stratificazione nel tempo di interventi edilizi abusivi e, dall'altro, la mancata applicazione degli ultimi condoni edilizi per effetto di due leggi regionali - peraltro poi caducate dalla Corte Costituzionale - ha determinato una situazione palesemente ingestibile, nella quale sono stati pronunciati ormai 70.000 ordini di demolizione e vi è un numero triplo di procedimenti avviati; è evidente come si tratti di un fenomeno di inusitata ampiezza: per un verso, se per assurdo fosse effettivamente possibile procedere ad un tal numero di demolizioni, si determinerebbe l'abbattimento di unità abitative equivalenti alle dimensioni di una città come Napoli e sarebbe sostanzialmente impossibile alloggiarne gli abitanti e smaltire le macerie; per altro verso, la circostanza che sia possibile eseguire ogni anno solo una piccola frazione degli ordini di demolizione suddetti determina un evidente rischio di arbitrarietà, testimoniata da numerose vicende di cronaca che hanno visto famiglie indigenti gravemente danneggiate dall'abbattimento di piccoli abusivi di necessità - a volte non commessi dai proprietari attuali, ma da danti causa dai quali avevano acquistato in buona fede - laddove restano intatti edifici commerciali realizzati grazie ad abusi di rilevante valore";

Considerato che

tale circostanza oggi persiste e risulta, ancora più grave in quanto le demolizioni, nel disorientamento generale, avvengono non solo con il contagocce, nonostante il cospicuo numero di sentenze da eseguire, ma anche a "macchia di leopardo" e senza alcun criterio logico; l'ordine di demolizione collegato alla sentenza di condanna è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dalla legge n. 47 del 1985 (istituto, dunque, obsoleto, vecchio di circa trentacinque anni);

Rilevato che

le demolizioni avvengono a rilento e senza criteri chiari e omogenei è evidente, quindi, che è necessario un intervento regolatorio;

Ritenuto che

lo scopo di una graduazione su base normativa delle demolizioni potrebbe porre ordine e metodo di priorità nelle esecuzioni dei provvedimenti sanzionatori laddove, come confermato dai dati di Legambiente, sarebbero migliaia nella sola regione Campania gli ecomostri, fabbricati pericolanti, scheletri di cemento armato, immobili della criminalità organizzata, costruzioni realizzate sulle spiagge o in violazione del limite di distanza dalla costa e finanche case di necessità abitate da persone prive di ogni altra possibilità di alloggio;

Atteso che la seguente proposta non si prefigge né equivale ad un "condono mascherato" e che gli abusi restano abusi e non vengono sanati, la gradualità delle esecuzioni:

Delofey

destina le risorse disponibili per abbattere gli immobili della speculazione, gli ecomostri e gli scheletri edilizi che deturpano il paesaggio e in tal senso, migliora l'ambiente;
ha lo scopo di porre criteri di priorità nelle attività di esecuzione degli ordini giudiziari di demolizione, introducendo norme capestro soprattutto per gli ecomostri, gli scheletri edilizi e gli abusi a carattere speculativo;

Si ritiene necessario, pertanto, la sospensione temporanea delle demolizioni delle case di necessità abitate da persone sprovviste di alloggio alternativo;

Al fine di garantire effettività di tutela ai valori da salvaguardare in attuazione del principio di gradualità, **quindi di sospendere temporaneamente le demolizioni delle case destinate ad abitazione ed occupate da persone sprovviste di alloggio alternativo;**

Alla luce delle suesposte considerazioni, i sottoscritti consiglieri regionali, ai sensi dell'articolo 123 del Regolamento interno del Consiglio regionale

IMPEGNANO

il Presidente della Giunta Regionale e la Giunta Regionale ad intraprendere, con ogni possibile urgenza, qualsiasi iniziativa presso il Governo centrale e le Assemblee Legislative nazionali affinché il principio di gradualità, con sospensione temporanea della esecuzione degli ordini giudiziari di demolizione per le case di necessità abitate da persone sprovviste di alloggio alternativo, venga affermato e normato nei seguenti termini.

<< Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale e il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello, nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 655 c.p.p. e nella selezione dei criteri per la esecuzione degli ordini di demolizione ai sensi dell'art. 31, comma 9, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e di rimessione in pristino dello stato dei luoghi ai sensi dell'art. 181, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, è tenuto a dare adeguata considerazione:

1. agli immobili di rilevante impatto ambientale o costruiti su area demaniale o su area soggetta a vincolo ambientale e paesaggistico di inedificabilità assoluta, sismico, idrogeologico, archeologico o storico-artistico;

2. agli immobili che per qualunque motivo rappresentano un pericolo per la pubblica o privata incolumità, nell'ambito del necessario coordinamento con le autorità amministrative preposte;

3. agli immobili nella disponibilità di soggetti condannati per reati di associazione mafiosa (o commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis c.p.) o di soggetti colpiti da misure di prevenzione antimafia.

Nell'ambito di ciascuna delle tipologie di immobili, la priorità dovrà essere attribuita agli immobili in corso di costruzione o comunque non ancora ultimati alla data della sentenza di condanna di primo grado e agli immobili non stabilmente abitati.

Le demolizioni delle case di necessità abitate da persone sprovviste di alloggio alternativo avranno luogo solo ad esaurimento degli interventi sugli altri immobili.

Al fine di garantire effettività di tutela ai valori da salvaguardare in attuazione del principio di gradualità, sono temporaneamente sospese le demolizioni delle case di necessità abitate da persone sprovviste di alloggio alternativo >>.

Maregrosso
FlouBeechi
L. (co-sc)
A. (CP)
Sul. (mixto)

Giulio Roselli (FAL)
Maregrosso (PD)
V. (mixto)
A. (mixto)
D. (mixto)

re (ASD)
sottoscrizione ai sensi art 123
regolamento Consiglio per
consentire la sua dismissione in
... con il ...

Relazione a supporto dell'Ordine del giorno

IL DECRETO "RIELLO"

Il Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Napoli, Dott. Luigi Riello, con provvedimento del 10 dicembre 2015, ha fissato - come è noto - una serie di criteri per la individuazione degli immobili da demolire, secondo un ordine di decrescente priorità.

Tenuto conto di tali criteri, la attività demolitoria dovrebbe essere necessariamente preceduta da approfondite verifiche, avuto riguardo - fra l'altro - alle condizioni strutturali dell'immobile, alle sue caratteristiche o modalità costruttive, alla esistenza di uno stato di pericolo (dal suo mantenimento in sito) per la pubblica e privata incolumità, alla sua idoneità a determinare "rilevante impatto ambientale", alla sua eventuale ubicazione in area demaniale o assoggettata a vincolo idrogeologico, ecc.

L'esperienza insegna, invece, che tali preventive verifiche non vengono effettuate, limitandosi il più delle volte la stazione appaltante a richiedere informazioni ai comuni in relazione soprattutto alla eventuale pendenza di istanze di condono edilizio e alle vicende che hanno interessato i procedimenti amministrativi sanzionatori. E tanto sebbene il provvedimento emesso dal Procuratore Generale risulti supportato dalla seguente motivazione.

<< Rilevata la necessità di garantire, ai sensi dell'art. 6 D.lvo n. 106/06, l'uniforme applicazione della legge penale e dei principi sottesi all'esecuzione dell'ordine di demolizione emesso con sentenza passata in giudicato, la cui procedura spetta al Pubblico Ministero presso il giudice indicato nell'art. 665 c.p.p.;

Ravvisata l'opportunità che il solo criterio cronologico, correlato al mero dato della priorità temporale del passaggio in giudicato della decisione, non costituisca criterio esclusivo per l'attivazione delle demolizioni e che, invece, occorra fare riferimento ai principi fondamentali di rilievo costituzionale;

Considerato che, quanto ai beni di rango costituzionale che vengono in rilievo nella materia delle demolizioni, occorre far riferimento - in un'ottica di valutazione di bilanciamento degli stessi - non solo all'ambiente (art. 9 della Cost.) e alla salute (art. 32 Cost.), ma anche ad altri beni e principi tutelati dalla carta costituzionale, quali l'uguaglianza sostanziale, l'equità, la ragionevolezza e la solidarietà sociale (art. 3 Cost.), il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e la finzione sociale della proprietà (art. 42 Cost.);

Rilevato che l'individuazione di criteri di priorità nella trattazione di procedure di demolizione da parte del Pubblico Ministero trova il proprio fondamento normativo nell'art. 1 del D.lvo 20.6.2006 n. 106, il quale, al co. 5, prevede che "Il Procuratore della Repubblica può stabilire in via generale, ovvero con singoli atti i criteri ai quali (...) i magistrati dell'ufficio debbano attenersi nell'esercizio della organizzazione dell'ufficio", dal momento che la demolizione dei manufatti abusivi, pur essendo una sanzione di natura amministrativa, costituisce un corollario dell'azione penale essendo conseguente alla sentenza di condanna definitiva;

Visto l'esito della riunione in materia di demolizione tenutasi negli Uffici di Codesta Procura Generale in data 17.1.2015, nel corso della quale il procuratore Generale, i Procuratori della Repubblica di Avellino, di Santa Maria Capua Vetere, di Napoli Nord, di Nola e di Torre Annunziata e i Procuratori aggiunti di Napoli e di Benevento, all'unanimità, hanno sia concordato, nell'ambito del generale principio dell'ordine cronologico, i criteri di seguito specificati per l'individuazione degli immobili da demolire secondo l'ordine di decrescente priorità, stabilendo che vengano applicati da 1° gennaio 2016 e dopo aver accertato l'entità dei lavori abusivi, a conclusione della prima fase di acquisizione di tutte le informazioni sulla natura e rilevanza dell'abuso edilizio, sia costituito un gruppo di lavoro, composto da magistrati della Procura Generale e delle Procure del Distretto che operi per la previsione di un unico albo distrettuale dei consulenti tecnici e delle ditte e di una modulistica comune e per la determinazione dei criteri di reperimento dei fondi;

DETERMINA

nell'ambito del generale principio dell'ordine cronologico, i seguenti criteri nella individuazione degli immobili da demolire, secondo l'ordine di decrescente priorità:

1) immobili che, per le condizioni strutturali, caratteristiche o modalità costruttive ovvero per qualsiasi altro motivo, costituiscano un pericolo, già accertato, anche se non urgente, per la

pubblica e privata incolumità, anche nel caso in cui l'immobile sia abitato o comunque utilizzato;

2) immobili di rilevante impatto ambientale o costruiti su area demaniale o in zona soggetta a vincolo ambientale e paesaggistico ovvero a vincolo idrogeologico R3 e R4 ovvero a vincolo archeologico ovvero caratterizzata da elevato e persistente rischio sismico;

3) immobili, anche abusivamente occupati nella accertata disponibilità diretta o indiretta anche per interposta persona, di soggetti appartenenti ad organizzazioni camorristiche o assimilate ovvero, comunque, utilizzati per attività illecite;

4) immobili in corso di costruzione o allo stato grezzo o non ultimati, o non stabilmente abitati (secondo case, case di vacanza, etc.) ovvero facenti parti di aree anche oggetto di lottizzazione abusiva;

5) immobili adibiti ad attività imprenditoriali e/o speculative;

6) immobili anche adibiti ad abitazione, di superficie superiore agli 80 - 100 mq;

7) tutti gli altri immobili che non rientrano nei precedenti criteri.

STABILISCE

che i detti criteri vengano applicati dal 1.1.2016 e dopo aver accertato l'entità dei lavori abusivi, a conclusione della prima fase di acquisizione di tutte le informazioni sulla natura e rilevanza dell'abuso edilizio >>.

A rendere ancora più complessa la situazione è, poi, anche il fatto che, secondo alcune recenti sentenze della Corte Suprema di Cassazione (v., in particolare, Cass. pen., Sez. III, 20 giugno 2017, n. 30675 e n. 30679), il Protocollo *Riello* costituirebbe un mero "atto interno", inidoneo - in quanto tale - a produrre effetti vincolanti anche per gli stessi magistrati che l'hanno sottoscritto.

Di contro, però, vi è da dire che è lo stesso Procuratore Generale a precisare nel proprio provvedimento, a conferma della sua indiscutibile "rilevanza esterna", che "l'individuazione di criteri di priorità nella trattazione di procedure di demolizione da parte del Pubblico Ministero trova il proprio fondamento normativo nell'art. 1 del D.lvo 20.6.2006 n. 106, il quale, al co. 5, prevede che il Procuratore della Repubblica può stabilire in via generale, ovvero con singoli atti, i criteri ai quali (...) i magistrati dell'ufficio debbano attenersi nell'esercizio della organizzazione dell'ufficio".

Così come è sempre il Procuratore a dare atto, nel provvedimento in questione, della "necessità di garantire, ai sensi dell'art. 6 D.lvo n. 106/06, l'uniforme applicazione della legge penale e dei principi sottesi all'esecuzione dell'ordine di demolizione emesso con sentenza passata in giudicato, la cui procedura spetta al Pubblico Ministero presso il giudice indicato nell'art. 665 c.p.p.", ravvisata, altresì, "la opportunità che il solo criterio cronologico, correlato al mero dato della priorità temporale del passaggio in giudicato della decisione, non costituisca criterio esclusivo per l'attivazione delle demolizioni e che, invece, occorra fare riferimento ai principi fondamentali di rilievo costituzionale", con l'ulteriore precisazione che, "quanto ai beni di rango costituzionale che vengono in rilievo nella materia delle demolizioni, occorre far riferimento - in un'ottica di valutazione di bilanciamento degli stessi - non solo all'ambiente (art. 9 della Cost.) e alla salute (art. 32 Cost.), ma anche ad altri beni e principi tutelati dalla carta costituzionale, quali l'uguaglianza sostanziale, l'equità, la ragionevolezza e la solidarietà sociale (art. 3 Cost.), il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) e la finzione sociale della proprietà (art. 42 Cost.)".

Degno di nota è anche il fatto che, nella stessa provincia di Napoli, sia pure limitatamente al Circondario di Torre Annunziata, è stato approvato, in data 9 aprile 2013, il protocollo o "accordo di programma in materia di acquisizioni e demolizioni di manufatti abusivi" intervenuto tra la Procura della Repubblica di Torre Annunziata e i Comuni di Torre del Greco, Boscoreale, Boscotrecase, Trecase e l'Ente Parco Nazionale del Vesuvio.

Sorprende che, con tale accordo, che gradua in quel territorio ad elevata pericolosità connessa al rischio vulcanico (zona rossa), la Procura colloca addirittura all'ultimo posto dell'elenco degli abusi da demolire "gli immobili anche se abitati ... edificati successivamente al 1994".

Nessuna menzione, invero, viene fatta agli immobili realizzati prima del 1994 che potranno, dunque, verosimilmente evitare la demolizione, tant'è che qualcuno ha sostenuto che questo protocollo equivale ad un vero e proprio condono per le case sorte prima del 1994.

Non priva di significativo rilievo è, poi, anche l'ulteriore circostanza che altro protocollo coevo che si muove nella stessa direzione, ovvero quello della Procura di Nola, stabilisce che le "demolizioni dei manufatti abusivi rientranti in una fascia successiva avranno luogo solo ad esaurimento degli interventi su quelle precedenti".

Urge, pertanto, assicurare sulla base di criteri uniformi valevoli per l'intero territorio

nazionale la gradualità delle giudiziali demolizioni.

3. I PRECEDENTI DELLA CIRCOLARE "MADDALENA" E DEL PROTOCOLLO "SIRACUSA"

3.1. LA CIRCOLARE "MADDALENA"

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

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

3.2. IL PROTOCOLLO "SIRACUSA"

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

4. LE TIPOLOGIE DI OPERE DA DEMOLIRE

La mozione si prefigge lo scopo di far confermare l'attuale sistema a doppio binario che, per la fase dell'esecuzione delle demolizioni, vede la competenza:

- dell'autorità giudiziaria, in presenza della condanna definitiva del giudice penale per i reati di abusivismo edilizio, ove la demolizione non sia stata ancora eseguita;
- delle autorità amministrative (Comuni, Regioni e Prefetture), che procedono con le forme del procedimento amministrativo.

Quanto al primo profilo, relativo alla competenza dell'autorità giudiziaria, va affermato il principio che, in base al D.Lgs. n. 106 del 2006, relativo alla riorganizzazione degli uffici del pubblico ministero, deve essere attribuito al Procuratore della Repubblica il compito di determinare i criteri di priorità per l'esecuzione degli ordini di demolizione delle opere abusive e degli ordini di rimessione in pristino dello stato dei luoghi.

Nella determinazione dei criteri di priorità, il Procuratore dovrà dare adeguata considerazione:

1. agli immobili di rilevante impatto ambientale o costruiti su area demaniale o su area soggetta a vincolo ambientale e paesaggistico di inedificabilità assoluta, sismico, idrogeologico, archeologico o storico- artistico;

2. agli immobili che per qualunque motivo rappresentano un pericolo per la pubblica o privata incolumità, nell'ambito del necessario coordinamento con le autorità amministrative preposte;

3. agli immobili nella disponibilità di soggetti condannati per reati di associazione mafiosa (o commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis c.p.) o di soggetti colpiti da misure di prevenzione antimafia.

Nell'ambito di ciascuna delle tipologie di immobili, determinate - lo si ripete - con provvedimento del Procuratore della Repubblica, tenendo conto dei criteri suddetti e delle specificità del territorio di competenza, **la priorità dovrà essere attribuita agli immobili in corso di costruzione o comunque non ancora ultimati alla data della sentenza di condanna di primo grado e agli immobili non stabilmente abitati.**

La norma dovrà, inoltre, stabilire che "le demolizioni delle case di necessità abitate da persone sprovviste di alloggio alternativo avranno luogo solo ad esaurimento degli interventi sugli altri immobili".

Ai medesimi criteri, infine, dovrà essere informata anche l'azione esecutiva del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello.

5. UNA PROPOSTA RAGIONEVOLE ED IN LINEA SIA CON IL DIRITTO EUROUNITARIO CHE CON IL DETTATO COSTITUZIONALE

La proposta si pone, rispetto alla complessa problematica delle demolizioni giudiziali,

come una soluzione assolutamente ragionevole ed in linea sia con il diritto eurounitario che con il dettato costituzionale.

5.1. LA SENTENZA "IVANOVA"

Va, infatti, ricordato che, con una interessante sentenza del 21 aprile 2016, nota come sentenza "*Ivanova*", la Corte Europea ha esaminato il caso di due coniugi bulgari che avevano realizzato un'abitazione sulla costa del Mar Nero, in una località paesaggisticamente vincolata e senza i dovuti permessi.

Per questa abitazione, la Corte di Cassazione bulgara aveva attribuito titolo all'amministrazione comunale per la demolizione, in seguito affidata ad un'impresa privata.

La demolizione - secondo la Cassazione - era stata riconosciuta legittima perché conforme alla normativa bulgara e nel perseguimento di un fine pubblico: la lotta all'abusivismo edilizio, fenomeno molto diffuso in Bulgaria.

La Corte di Strasburgo, invece, è approdata a conclusioni diverse.

La Corte, in particolare, è stata chiamata ad accertare se, nella specie, era stato violato l'articolo 8 della Convenzione Europea, che sancisce il diritto al rispetto del domicilio.

La demolizione rappresentava, in effetti, una marcata ingerenza nei diritti dei ricorrenti, che da anni abitavano l'immobile.

La Corte ha dato loro ragione, in quanto "*nessun giudice aveva esaminato, valutato e ponderato la circostanza che nella casa da demolire i signori vivevano; tutti piuttosto si erano soltanto limitati ad accertare che l'edificio era stato realizzato abusivamente*".

La Corte ha, dunque, condannato la Bulgaria per violazione dell'art. 8 della Convenzione, che sancisce - come detto - il diritto alla inviolabilità del domicilio.

La Corte, nella sua decisione, ha anche stabilito che "*gli Stati contraenti sono tenuti ad assicurare un esame giudiziale della complessiva proporzionalità di misure così invasive, come la demolizione della propria abitazione, e a riconsiderare l'ordine di demolizione della casa abitata dai ricorrenti alla luce delle condizioni personali degli stessi, che vi vivevano da anni ed avevano risorse economiche limitate*".

Insomma, secondo la Corte, un conto è proteggere il diritto meramente economico di chi costruisce violando la normativa edilizia ed un altro conto è assicurare che la prima ed unica casa di una persona in difficoltà economica non venga demolita con leggerezza.

5.2. LA CONFORMITÀ ALLA CEDU DELLA PROPOSTA DI GRADUALITÀ

La proposta recepisce - a ben vedere - proprio i principi della CEDU perché distingue tra abusi speculativi e abusi di necessità.

Essa non fa altro che dare attuazione alle norme della Convenzione Europea che, come è noto, sono norme interposte tra la legge ordinaria e la Costituzione.

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