

DEMOLITO IL MOSTRO DI PUNTA PEROTTI.
UNA GRANDE VITTORIA DELLA LEGALITA' SU RUSPA SELVAGGIA.
MA QUANDO INIZIANO LE RESTANTI ALTRE MIGLIAIA DI ABBATTIMENTI
SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE?

Una breve disamina del problema storico delle omesse demolizioni
ed un caso di demolizione "ordinaria" operato dalla polizia giudiziaria...

di Maurizio Santoloci

Lo scempio nazionale di Punta Perotti è andato giù.

E' imploso, trascinando nella cascata di detriti la distruzione non solo di una struttura/simbolo della illegalità ambientale elevata a diritto acquisito, ma anche e soprattutto un tabù: quello della intoccabilità di fatto (e di diritto) delle opere edilizie abusive.

Adesso non ci sono più scuse. E si devono convincere anche gli scettici e gli apatici, oltre che i corrotti ed i collusi a tutti i livelli (privati e pubblici). Le immagini del crollo del mostro barese documentano in modo inoppugnabile che si può e si deve fare. Si possono e si devono demolire le costruzioni abusive.

Basta volerlo. Ed in questo campo – in realtà – più che i fondi e la logistica, è la volontà che manca. Da sempre. Ovunque.

La costruzione rasa al suolo era una (non l'unica) delle massime espressioni di illegalità edilizia ed ambientale del nostro Paese. E – a fronte di tanto cemento e tanti interessi connessi (oggi tutti plaudono, ma chi ha partecipato alla battaglia giudiziaria sa che in passato non era così...) – si è per forza di cose innestata una azione legale lunga, complessa, dura. Che poi alla fine – comunque – ha avuto successo. Tanto cemento, tanto tempo, tanto impegno. E tanta – di conseguenza – la portata di questa vittoria che tale è, e come tale va rivendicata da chi – senza interessi personali – ha letteralmente combattuto per far prevalere la legalità sull'illegalità ed ha determinato il ripristino della regola giuridica sull'anarchia gestionale del territorio. Poi ognuno può dire quello che vuole, ma la battaglia giudiziaria è stata lunga e difficile e va dato il giusto merito a tutti coloro che – a livello associativo e personale – si sono impegnati in questa lunga sfida ambientale, senza distinzioni di sigle ed appartenenze, con l'unica rigida linea di demarcazione tra coloro che – da sempre – sono stati comunque da una sola parte e coloro che – a seconda dei momenti – hanno viaggiato da una parte all'altra seguendo un camaleontico meccanismo oggi molto comune in molti ambienti di settore.

E la demolizione è significativa – oltre che a livello sostanziale perché estirpa dal territorio una entità incompatibile sotto ogni profilo logico, edilizio ed ambientale - anche perché riafferma il principio della possibilità e della obbligatorietà degli abbattimenti delle opere edilizie illegali. E fa riemergere questo principio – sopito in narcosi profonda sotto il manto di anni di diffusa e colpevole disapplicazione – in modo rumoroso e plateale. Durante l'implosione si è ricordato a tutti, ma proprio a tutti, che esiste una legge per demolire le opere abusive. Una vera novità per alcuni! Un ricordo preistorico per altri, sepolto nella polvere della desuetudine amministrativa e giudiziaria. Ebbene, sì! Demolire si può, ed anzi si deve...

Ma dove? Solo a Punta Perotti o in tutta Italia? Domanda: la legge e la procedura che ha portato alla demolizione a Bari vale solo per quel caso e quell'area o è una norma che vige su tutto il territorio nazionale? Risposta: sorpresa, è una legge e una procedura che vale entro tutto il confine territoriale nazionale. Domanda: dunque, anche per tutte le altre migliaia di casi di abusivismo edilizio esistenti in tutta Italia si può e si deve applicare questa legge e questa procedura? Risposta: sì! Domanda: ed allora perché su tutto il resto del territorio nazionale tutti i giorni non si applica regolarmente la demolizione delle opere abusive? Risposta: provate ad indovinare...

Ed allora, il caso di Punta Perotti – già importante e significativo di per se stesso – può assumere un valore aggiunto infinito se serve per riproporre a livello nazionale la necessità e la doverosità degli abbattimenti.

Esistono in Italia altri scempi simili, ed esistono nel contempo migliaia di casi di abusivismo non di tale mole e platealità, ma che comunque violentano il territorio in modo sistematico; e la somma di queste costruzioni ripetute ogni giorno in modo seriale crea virtualmente una griglia di cemento armato immane e devastante per coste, foreste ed ogni altro scampolo di ambiente naturale.

E se per Punta Perotti sono state necessarie forze e tempi importanti, per i casi "ordinari" di abusivismo, se esiste la volontà, bastano forze e tempi molto più limitati e modesti. Basta – appunto - la volontà. Di tutti, Nessuno escluso. E poi gli strumenti giuridici e logistici ci sono. Se ci sono stati per tutto il cemento di Bari, ci sono a maggior ragione per meno cemento in altre aree.

E che – grandi mostri a parte – le demolizioni nei casi quotidiani di abusivismo sono possibili – solo a volerlo nel rispetto e puntuale applicazione delle leggi vigenti – lo dimostrano le foto seguenti. Immagini nelle quali si ritrae personale del Corpo Forestale dello Stato che – direttamente – opera una demolizione di un manufatto abusivo in un'area protetta su delega del magistrato penale.



Queste immagini – ci sembra – sono chiare ed inequivocabili. Sono poco note, ma documentano come – a fronte di tante chiacchiere che sentiamo da anni a giustificazioni per le mancate demolizioni per casi “ordinari” sul territorio - c’è chi le stesse demolizioni riesce invece – in silenzio e semplicemente applicando le norme vigenti – ad eseguirle...

Perché loro sì, e gli altri no? Il personale del Corpo Forestale dello Stato ritratto in questa operazione è dotato di superpoteri? Non ci risulta... Ha semplicemente – con volontà – applicato il codice di procedura penale (lo stesso vigente su tutto il territorio nazionale).

Le demolizioni coattive delle opere edilizie totalmente abusive – infatti - possono (e devono) essere eseguite dalla forza pubblica (se non già eseguita dal Comune) su delega del magistrato penale dopo la sentenza di condanna passata in giudicato.

Questo principio, da noi sostenuto da anni su questo sito ed in ogni sede didattica ed editoriale, e’ confermato nei fatti operativi dall’ azione di demolizione (ritratta nelle due foto proposte) di un manufatto abusivo realizzato in area vincolata a cura del Corpo Forestale dello Stato, coordinamento per le province di Forlì, Cesena e Rimini.

Il fatto (che rappresenta un evento assolutamente significativo a livello di principio giuridico) riguarda la demolizione di una casa abusiva su area di tutela paesaggistica e ambientale, costruita sul terreno demaniale del fiume Uso. L’indagine era iniziata a cura del NIPAF con il Comando Stazione del Corpo Forestale dello Stato di Sogliano al Rubicone, che indagavano sulle cause di un incendio che aveva semi distrutto un fabbricato e che il proprietario si era affrettato a ricostruire senza nessuna autorizzazione. L’indagine si era conclusa con una denuncia per un soggetto che aveva, non solo ristrutturato abusivamente la casa danneggiata dall’incendio, ma è stato accertato che la stessa era stata costruita interamente senza nessuna concessione, impossessandosi dell’area demaniale sulla sponda sinistra del fiume Uso. L’area risultava inoltre tutelata dal vincolo paesaggistico e ambientale per la fascia di 150 metri dalle sponde dei fiumi, dei laghi e dei corsi d’acqua. L’indagine del Corpo Forestale dello Stato si concludeva con una lunga serie di contestazioni per l’abuso edilizio e la violazione della normativa vincolistica ed altre violazioni di legge. Il Tribunale di Cesena ha reso definitiva la condanna a 4 mesi di reclusione, dopo patteggiamento, per il responsabile e la condanna ha reso esecutiva anche la demolizione del fabbricato abusivo di due piani, così come da sentenza, si è dato corso alla demolizione del fabbricato abusivo con un escavatore meccanico, per il ripristino dello stato originario dei luoghi. L’operazione di demolizione è stata affidata dal magistrato al Corpo Forestale dello Stato che ha portato a termine l’abbattimento in questione.

Questa demolizione coattiva, eseguita grazie alla diretta operatività del Corpo Forestale dello Stato che ha promosso e diretto le operazioni affidate a mezzi e personale terzi, dimostra in modo concreto ed inequivocabile due principi: in primo luogo che gli abbattimenti non realizzati in via preliminare dal Comune in sede amministrativa possono essere realizzati poi concretamente in sede giurisdizionale dopo la sentenza di condanna penale; ed in secondo luogo che l’ordine di demolizione impartito dal giudice non deve restare lettera morta (al pari della omessa demolizione amministrativa pregressa) perché trasmesso per l’attuazione allo stesso Comune che continua a non

demolire anche dopo l'ordine del magistrato, ma deve essere eseguito dalla stessa magistratura penale in sede di esecuzione diretta, con affidamento dell'incarico alla forza pubblica.

Nel caso il questione il magistrato penale dopo la sentenza definitiva ha incaricato il Corpo Forestale dello Stato di procedere alla demolizione. E l'abbattimento e' realmente avvenuto.

Una procedura semplice, chiara ed efficace che potrebbe (ed anzi dovrebbe) essere applicata a tutte le altre sentenze passate in giudicato (centinaia, migliaia?) per abusi edilizi (importanti) con ordini del giudice di demolizione che pero' nessuno esegue.

Resta da chiedersi: perche' non replicare questa semplice procedura per ogni altra sentenza passata in giudicato? E la base giuridica di principio, che da anni andiamo sostenendo, e' offerta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. Vediamo come e perche'.

Il T.U. n. 380/01, al pari della pregressa legge n. 47/85, prevede per la repressione immediata degli abusi edilizi due procedure sinergiche: una amministrativa e una penale. Ambedue le procedure sono finalizzate prima ancora che alla punizione del colpevole soprattutto ad eliminare il danno sul territorio.

L'azione dell'amministrazione comunale costituisce ciclo chiuso e totale in questa fase di azione repressiva, giacché é di sua specifica competenza tutta la prassi dagli albori dell'ordinanza di sospensione dei lavori fino, nella chiusura dell'iter, al provvedimento finale che deve culminare con quegli strumenti che sono stati varati per far sì che l'opera illecita, nonostante tutto, non rimanga poi lì inalterata: l'abbattimento coattivo o l'acquisizione al patrimonio pubblico. E queste due azioni terminali rappresentano il vero effetto reale di tutta la procedura amministrativa, giacché tendono da un lato ad evitare che comunque il titolare dei lavori abusivi usufruisca in modo praticamente definitivo dell'opera illecita e dall'altro ad eliminare concretamente dal territorio l'opera stessa (o quantomeno a creare una fruizione a vantaggio pubblico con una forzata tolleranza, se possibile, con gli assetti urbanistico-territoriali).

In caso di opere realizzate in aree protette il dirigente o responsabile dell'ufficio deve provvedere alla demolizione immediata di iniziativa, senza dover neppure attivare tutta la fase propedeutica dell'ordinanza di sospensione dei lavori e del successivo connesso iter temporale ed amministrativo. Nel contempo il magistrato deve perseguire l'illecito per l'aspetto penale, ma in teoria la procedura amministrativa dovrebbe essere già esaurita, o quantomeno ad elevatissima fase, al momento del dibattimento.

Così incardinato, se rispettato, il sistema normativo evita certamente ogni rischio di presunte sovrapposizioni o interferenze giurisdizionali verso il campo amministrativo. Ma la realtà storica dei fatti, evidente sotto gli occhi di tutti ogni giorno, ha dimostrato che questa fase finale della procedura ben raramente (quasi mai) é stata portata avanti fino in fondo dalla P.A. (in altre parole, abbattimenti o acquisizioni sono stati casi sporadici e non la regola sistematica). Del resto questa osservazione é confermata indirettamente dal fatto che concessioni in sanatoria ma soprattutto condoni tombali hanno visto masse enormi di abusivismi di ogni tipo perfettamente vivi e vitali affollarsi per pretendere il proprio turno: se le procedure amministrative fossero state rispettate fino in fondo, ben poche sarebbero state le opere abusive da condonare giacché gli abbattimenti o le acquisizioni avrebbero dovuto azzerarle sistematicamente.

Il legislatore nel 1985, evidentemente con una realistica intuizione, aveva creato una ulteriore norma di copertura di garanzia quando nell'art. 7/ultimo comma della legge n. 47 prevedeva per il giudice penale l'obbligo di ordinare a sua volta nella sentenza di condanna la demolizione delle opere abusive "se ancora non sia stata altrimenti eseguita". In realtà tale ordine impartito dal giudice penale doveva restare entità marginale, perché in linea di principio la demolizione doveva essere già stata eseguita (naturalmente dalla P.A.) e dunque il rafforzativo contenuto in sentenza doveva avere ben pochi effetti pratici.

Ma i fatti concreti sono andati ben diversamente. E le sentenze penali di condanna sono giunte (e passate in giudicato) quasi sempre con le procedure amministrative giunte intanto comunque ad un punto inerte e con le opere abusive ancora lì intatte e vitali (e magari abitate). Ed ecco dunque che, svilita la funzione primaria della P.A. che non è quasi mai riuscita a concludere con forza coattiva la sua (doverosa) procedura, il ruolo del giudice penale diventa a sua volta primario in riferimento a tale aspetto della stessa procedura che resta sempre nodale perché rappresenta il concreto destino degli abusivismi di ogni tipo (soprattutto grandi e grandissimi). L'ordine impartito dal giudice non va pertanto quasi mai ad incidere a livello di pura forma su una prassi amministrativa che ha concluso (o quantomeno sta per concludere) l'attività repressiva propria, ma va ad innestarsi traumaticamente su una narcotizzata pratica burocratica giacente in attesa degli eventi.

L'ordine del giudice penale, inizialmente, veniva trasmesso dal magistrato alla pubblica amministrazione (Comune) per la pratica esecuzione. Ma gli effetti inerti sono in genere rimasti inalterati, perché quelle amministrazioni che non avevano avuto la forza coattiva di demolire di propria iniziativa non hanno mai trovato energie neppure per tradurre in pratica l'ordine contenuto in sentenza. E così, teoria a parte, le cose sono di fatto rimaste al punto iniziale; cioè, nel nulla di fatto. In questo contesto, tuttavia, la magistratura ha ritenuto che, comunque, l'esecuzione dell'ordine in questione sia di competenza giurisdizionale penale e non amministrativa; gli atti vanno dunque trasmessi al P.M. anziché al sindaco per la fase attuativa. La Corte di Cassazione ha confermato tale orientamento.

Oggi il T.U. vigente prevede analogo ordine del magistrato penale in sede processuale e dunque, trattandosi di elaborazioni che riguardano i principi generali dell'ordinamento, le sentenze applicative della Cassazione su questo delicato ed importantissimo aspetto procedurale sono da considerarsi assolutamente attuali anche nel contesto della vigenza della nuova normativa.

Ricordiamo che le Sezioni unite penali della Corte di Cassazione con la sentenza c.c. 19/6/96 n. 15 (pres. Callà - rel Albamonte - ric. Pm in proc. Monterisi) hanno stabilito che:

a) l'ordine di demolizione delle opere abusive impartito ex art. 7 legge 47/85 dal giudice penale in sentenza di condanna per violazioni alla normativa urbanistico-edilizia non deve essere eseguito dalla pubblica amministrazione ma, al contrario, la caratterizzazione che tale provvedimento riceve dalla sede in cui viene adottato conferma la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria riguardo alla pratica esecuzione dello stesso;

b) non essendo neppure ipotizzabile che l'esecuzione di un provvedimento adottato dal giudice venga affidata alla pubblica amministrazione salvo che la legge non disponga altrimenti in modo espresso, gli atti relativi devono essere trasmessi dal giudicante al PM in sede affinché, in caso di

omessa attuazione spontanea da parte del prevenuto, provveda all'esecuzione degli ordini medesimi a cura del proprio ufficio, eventualmente avvalendosi della forza pubblica;

c) l'organo promotore dell'esecuzione va dunque identificato nel pubblico ministero, con connessa parallela funzione del giudice dell'esecuzione per quanto di specifica competenza; le spese della procedura sono a carico del condannato inadempiente ed a tal fine la cancelleria del giudice dell'esecuzione deve provvedere al recupero relativo previa eventuale garanzia reale a seguito di sequestro conservativo imposto su beni dell'esecutato.

La competenza esclusiva e totale dell'autorità giudiziaria nel settore comporta che le attività devono comunque essere gestite in proprio dall'ufficio del P.M. il quale si avvale sia della forza pubblica che di organi tecnici esterni per le operazioni pratiche. Le Sezioni Unite, prevenendo opportunamente e significativamente dubbi (onde evitare nuove fasi di stallo formali), affrontano anche il problema delle spese (che in precedenza aveva dato luogo a qualche freddezza applicativa) e stabiliscono che “la cancelleria del giudice dell'esecuzione deve provvedere al recupero delle spese del procedimento dell'esecuzione nei confronti del condannato (art. 181 norme att. C.p.p.), previa eventuale garanzia reale a seguito di sequestro conservativo imposto sui beni dell'esecutato (art. 316 c.p.p.), trattandosi di spese processuali”.

Naturalmente potranno presentarsi, poi, problemi pratici in ordine alle modalità dirette per le operazioni di abbattimento (ed in particolare di rimessione in pristino, che comporta una fase maggiormente propositiva); ed anche su tale punto si noti che le Sezioni Unite hanno ribadito la logica procedura da seguire: “Passando alle modalità di esecuzione ed agli organi preposti, osserva questo Collegio che, essendo il titolo esecutivo costituito dalla sentenza irrevocabile, comprensiva dell'ordine di demolizione, l'organo promotore dell'esecuzione va identificato nel pubblico ministero, il quale, ove il condannato non ottemperi all'ingiunzione a demolire, non potrà che investire il giudice di esecuzione, al fine della fissazione delle modalità di esecuzione. Non resta quindi che applicare all'esecuzione dell'ordine di demolizione il procedimento attinente all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali: il pubblico ministero “cura di ufficio l'esecuzione...” (artt. 655 c.p.p. e 29 re.): ove sorga una controversia concernente non solo il titolo ma le modalità esecutive viene instaurato dallo stesso pubblico ministero, dall'interessato o dal difensore procedimento innanzi al giudice dell'esecuzione (artt. 665 ss. C.p.p.)”. Concetto chiarissimo che consente certo di risolvere nella sede indicata ogni problema pratico sia sui tempi, mezzi e modi dell'operazione che sui soggetti ed organi incaricati in modo specifico.

Successivamente la Corte è sempre rimasta coerente con tale linea di principio, stabilendo che “l'esecuzione dell'ordine di demolizione del manufatto abusivo, con la determinazione delle modalità relative, spetta al Pubblico Ministero, quale organo dell'esecuzione” (Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 9 aprile 1999 n. 758 - Sperandio).

Oggi il T.U. vigente prevede il “permesso di costruire” in luogo della “concessione” ma i principi esposti dalla Cassazione restano inalterati e quanto stabilito dal Supremo Collegio per la pregressa concessione vale oggi puntualmente per il permesso di costruire. E le demolizioni restano inalterate quanto a procedura applicativa specifica.

Va inoltre sottolineato che detto principio deve essere letto in coordinamento con le già precedenti pronunce della Suprema Corte in base alla quale l'ordine di abbattimento in questione (e di conseguenza anche l'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi) deve essere applicato obbligatoriamente anche nelle sentenze di patteggiamento, ex articolo 444 Codice di Procedura Penale (c.d. "patteggiamento"): "L'ordine di demolizione del manufatto abusivo, previsto come obbligatorio dall'art. 7, ultimo comma, della legge n. 47/85, non rientra fra le pene accessorie di cui all'art. 445, comma 1, c.p., che esclude l'applicabilità in caso di "patteggiamento". (Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 4 ottobre 1999 n. 2322 - Pres. Avitabile). Dalla motivazione si trae addirittura il principio dell'intervento surrogativo della Cassazione in caso di omesso inserimento nella sentenza di primo grado: "(...) Vige, con particolare riferimento alla disciplina urbanistica e edilizia, il principio per cui, quando la legge prevede come oggetto del potere-dovere del giudice l'emissione di un provvedimento giurisdizionale senza lasciargli in proposito alcuna discrezionalità decisionale, il provvedimento dev'essere emesso anche nell'ipotesi di sentenza pronunciata sull'accordo delle parti, dovendo ritenersi implicito anche se non sia espressamente compreso nell'accordo stesso, in base alla considerazione che le parti non abbiano potuto ignorarlo proprio a motivo della sua inderogabilità (...). Di qui l'automaticità dell'applicazione pure nel caso dell'applicazione della pena su richiesta dell'imputato e del P.M., anche qualora non sia esplicitamente compreso nell'accordo tra essi intervenuto, con la conseguenza che la sentenza che ometta l'ordine di demolizione dev'essere annullata per violazione di legge limitatamente a tale omissione, senza che occorra rinvio perché la Corte di Cassazione – data l'assoluta obbligatorietà di esso, che non richiede alcuna decisione di merito – può emettere direttamente il relativo provvedimento in forza del potere integrativo assegnatole dall'art. 620 lett. l) c.p.p."

Medesimo principio è stabilito per l'ordine di rimessione in pristino dello stato dei luoghi (la massima seguente si riferisce alla legge 431/85 oggi sostituita dal T.U. vigente, ma il principio è attuale): "L'ordine di remissione in pristino dello stato dei luoghi disciplinato dall'art. 1 sexies della legge 8 agosto 1985, n. 431, avendo natura non di pena accessoria, ma di sanzione amministrativa, la cui applicazione è una conseguenza obbligata della sentenza di condanna, deve essere disposto anche a seguito della sentenza di "patteggiamento", che è equiparata alla sentenza di condanna ad ogni effetto non espressamente escluso dalla legge o che non presupponga un accertamento cognizione piena della responsabilità penale. A nulla rileva che esso non abbia formato oggetto dell'accordo, trattandosi di atto dovuto e sottratto alla disponibilità delle parti, del quale l'imputato deve tener conto nell'attivare la procedura alternativa in questione". (Cassazione Penale - Sezione VI - Sentenza del 13 marzo 1998 n. 3228 - P.G. in proc. Poli C.).

Tale principio resta inalterato nel contesto del nuovo T.U. oggi vigente.

In conclusione, la sinergia di queste elaborazioni giurisprudenziali offrono concreti strumenti per favorire la pratica attuazione delle demolizioni delle opere edilizie abusive. Sostanzialmente dunque ogni argomentazione per evitare e rinviare le demolizioni e le remissioni in pristino appare oggi strumentale.

Abbiamo voluto cogliere l'occasione per proporre in sinergia virtuale il caso evidenziato da un lato con l'evento clamoroso e plateale di Punta Perotti e con il caso, meno noto ed "ordinario", della demolizione operata dal CFS dopo una sentenza di condanna; il comun denominatore che – su presupposti storici e di fatto diversi – unisce queste due azioni di abbattimento dimostra che i principi esposti possono essere attuati in modo semplice e lineare a livello pratico e procedurale. Per le grandi opere e per quelle "ordinarie" che frantumano in modo seriale il territorio nazionale. Adesso – veramente - non ci sono più scuse. Per nessuno.

Maurizio Santoloci

2 aprile 2006

Demolire le opere edilizie abusive – Un impegno per tutti

“Diritto all’Ambiente” è impegnato da anni nella campagna nazionale per la demolizione delle opere edilizie abusive di impatto ambientale e su aree protette e vincolate. La nostra testata vuole mantenere attivo il tema. Invitiamo associazioni, forze di polizia ed enti amministrativi a comunicarci esperienze, casi, sentenze e procedure seguite. Pubblicheremo – nel rispetto della privacy e depennando i dati personali – gli interventi di interesse generale con la finalità di manualizzare e protocollare - a vantaggio di tutti coloro che operano nel settore - le strategie e le dinamiche operative e procedurali seguite in casi interessanti sotto i diversi profili giuridici.
