

TRIBUNALE DI NAPOLI
SEZIONE RIESAME PROVVEDIMENTI RESTRITTIVI LIBERTÀ
PERSONALE E SEQUESTRI
Dodicesima Sezione – Collegio D

Il Tribunale di Napoli composto dai Magistrati:

dott.ssa Roberta IANUARIO

Presidente

dott. Federico SOMMA

Giudice est.

dott. Francesco CARAMICO D'AURIA

Giudice

sull'appello presentato nell'interesse di **ELEFANTE Antonio**, in proprio e in qualità di amministratore della SHS S.r.l., avverso l'ordinanza emessa dal GIP del Tribunale di Torre Annunziata in data 11 gennaio 2021, di rigetto dell'istanza di dissequestro avanzata il 23 dicembre 2020, letti gli atti trasmessi, sentiti il difensore e lo stesso interessato all'udienza camerale del 5 marzo 2020, sciogliendo la riserva di cui al separato verbale, ha emesso la seguente

ORDINANZA

Con il provvedimento oggetto della presente impugnazione il Gip del Tribunale di Torre Annunziata ha rigettato la richiesta di dissequestro del complesso immobiliare situato a Sant'Agello (NA) alla via G.M. Gargiulo e costante di 53 appartamenti a destinazione residenziale, sottoposto a vincolo reale con decreto del P.M. del 14 febbraio 2020, eseguito il successivo 18 febbraio e disposto, contestualmente alla convalida con decreto del predetto giudice in data 28 febbraio 2020¹.

¹ In relazione alle seguenti imputazioni:

a) del reato p. e p. dagli artt. 110 cp, art. 44 lett. c) del D.P.R. n°380/2001, 81 cpv. per aver, in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, Elefante Antonio e Zurlo Massimiliano in qualità di amministratori della SHS srl, società proprietaria e committente, l'Elefante anche quale progettista e direttore dei lavori, Esposito e Gargiulo quali amministratori pro tempore della società New Electra srl, esecutrice delle opere, iniziato, continuato ed eseguito, in virtù del permesso a costruire n. 19/2016 rilasciato dal Comune di Sant'Agello il 13.12.2016 e successive varianti, **titoli totalmente illegittimi in quanto adottati in contrasto con:**

Legge Regionale Campania n. 35/87 (PUT) art. 9 e 12 che non consente la realizzabilità dell'intervento nelle zone 2, 4 e 6 di PUT;

Legge Regionale Campania n. 19/09 (piano casa) art 12 bis che non consente deroghe al PUT;
e dunque in sostanziale assenza del titolo abilitativo,



L'odierno appellante², invero, con istanza del 23 dicembre 2020, aveva avanzato istanza di dissequestro, rigettata dal Gip di Torre Annunziata in considerazione della ritenuta formazione del c.d. giudicato cautelare, nonché, nel merito, in adesione al parere contrario espresso dal Pubblico Ministero sulla base delle osservazioni all'uopo formulate dal consulente tecnico, arch. OLIVIERO.

Secondo la prospettazione dell'organo requirente, condivisa dal Gip, in buona sostanza, il Permesso di Costruire (19/2016), emesso a seguito dell'approvazione del PUA (Piano Urbanistico Attuativo) con delibera di giunta n. 90 del 3 agosto 2015, era stato rilasciato in contrasto con il PUT (Piano Urbanistico Territoriale, approvato con L. Reg. 35/87), sul presupposto che la legge regionale 19/2009 (c.d. Piano Casa) legittimasse una simile operazione soltanto per la riqualificazione di aree urbane degradate [art. 2 lett. a): "*a*) per aree urbane degradate si intendono quelle compromesse, abbandonate, a basso livello di naturalità, dismesse o improduttive in ambiti urbani ed in territori marginali e periferici in coerenza al Piano territoriale regionale (PTR) di cui alla legge regionale 13/2008"]. Secondo questa ricostruzione, d'altronde, già nel 2010 il PEEP (Piano di Edilizia Economica e Popolare) sarebbe stato recepito nel PRG (Piano Regolatore Generale) per realizzare interventi di EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA al fine di soddisfare esclusivamente il fabbisogno derivante da abitazioni malsane e sovraffollamento, nell'ambito di iniziative di edilizia pubblica destinata ai soli residenti a Sant'Agnello (tanto in base alle previsioni degli artt. 9 e 12 del PUT). Alla stregua di tale ragionamento, pertanto, al di fuori delle due ipotesi previste dall'art. 9 della L. Reg. 35/87 [lett. b) e c)], non vi sarebbe stata in Sant'Agnello alcun'altra possibilità di realizzare ulteriori vani residenziali, men che meno su iniziativa privata.

Il menzionato PEEP, invero, non era stato coltivato, ma nel 2015 - con l'approvazione del PUA - era stata di fatto ampliata la superficie dell'intervento, comprendendovi anche aree rientranti nelle categorie F1 e B, previa esclusione, asseritamente artata, di una zonetta costituente oggetto di precedente opera

le seguenti opere:

Realizzazione di un comparto edificatorio di "housing sociale" ad iniziativa privata, in via G.M. Gargiulo in CT foglio 5 particelle 122,444, 460,461,462,463,466,467,669 in ZTO C2 F1 e B di prg e zona 1B, 2,4 6 PUT composto da 53 appartamenti a destinazione residenziale.

b) del reato p. e p. dagli artt. 110 cp, 181 comma 1 bis D.Lgs. 42/04, per aver eseguito le opere di cui al capo a) su area che, ai sensi dell'art. 136, per le sue caratteristiche paesaggistiche è stata dichiarata di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento (D.M. 10.02.62), in assenza dell'autorizzazione prescritta dagli artt. 146 c ss. Divo n° 42M4 essendo l'autorizzazione n.4 del 23/02/2016 totalmente illegittima in quanto palesemente in contrasto con gli artt. 9 e 12 del PUT (legge regionale 35/87).

Accertato in Sant'Agnello nel febbraio 2020 con condotta perdurante.

2 la cui richiesta di riesame era stata dichiarata inammissibile con ordinanza emessa a seguito della camera di consiglio del 18 giugno 2020, in uno al rigetto nel merito del ricorso proposto da altro indagato.



abusiva (la cui presenza avrebbe costituito impedimento all'approvazione del piano).

Con l'intera operazione, dunque, sarebbe stato completamente stravolto l'originario progetto PEEP, così come recepito nel PRG adeguato al PUT.

Il consulente tecnico OLIVIERO, in particolare, con le menzionate note del 28 dicembre 2020, ha evidenziato come non potesse ritenersi fondata la tesi difensiva per cui l'intervento non si sarebbe avvalso del regime derogatorio di cui agli artt. 7 e 12 bis L.Reg. 19/2009 e che, per converso, l'art. 7 del PUT sarebbe stato inapplicabile al caso di specie. Ha osservato, inoltre, che il Comune non avrebbe potuto, attraverso il PUA, derogare al PUT basandosi sulla previsione dell'art. 12 bis L.Reg. 19/2009 (arg. ex Corte cost. 11/2013).

Il CTPM ha ribadito, poi, che l'intervento di cui all'art. 7 co. 4 L.Reg. 19/2009 sarebbe stato consentito soltanto nelle aree urbane degradate da riqualificare (cfr. sentenza Tar Campania n. 6699/2018, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 3270/2020), caratteristica sicuramente non presente nell'area edificata: sarebbe quindi stato possibile realizzare un intervento edificatorio soltanto alle condizioni previste dal PEEP a suo tempo approvato, a sua volta destinato a soddisfare le esigenze dei *solii abitanti delle abitazioni malsane da sostituire e delle abitazioni sovraffollate* ex art. 9 lett. b) e c) L.Reg. 35/87 (PUT).

Con l'atto di appello e con le allegate note tecniche promananti dallo stesso ELEFANTE, sono state mosse serrate critiche al provvedimento in questa sede impugnato.

Secondo tali note tecniche difensive, allegate alla memoria d'udienza, così come illustrate dallo stesso appellante, premesso che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 bis L.Reg. 19/2009 sarebbe stata invece tuttora *sub iudice*, nel caso di specie si sarebbe dovuto tener conto come indice ex art. 9 L. 35/87 (PUT) di quello previsto dalla lettera a) (crescita demografica), in forza del quale sarebbe stata consentita addirittura la realizzazione di 308 nuovi vani.

Ogni raffronto col PEEP sarebbe stato inoltre fuorviante, trattandosi peraltro di piano scaduto per decorso del termine di validità di 18 anni (quindi già dal 2007). L'area edificata, del resto, sarebbe stata comunque effettivamente degradata e, d'altra parte, in una circolare esplicativa del 2013 la Regione Campania aveva espressamente esteso l'ambito della categoria di cui all'art. 9 lett. a) PUT, facendovi confluire anche quelle di sviluppo sostenibile, valorizzazione del tessuto urbano, riduzione del disagio abitativo, miglioramento delle economie locali e integrazione sociale.



Ancora, è stato fatto osservare che la normativa nazionale sull'*housing sociale* non prevederebbe alcuna restrizione del tipo di quelle invocate nel caso di specie quali cause di illegittimità del PUA e degli atti consequenziali (l. 244/2007 art. 1 co. 258-259). A rigore, anzi, a norma dell'art. 2 co. 1 - lett. e) e f) - della L.Reg. 19/2009, sarebbe stata addirittura consentita la realizzazione di volumetria aumentata del 35%.

In ogni caso, poi, è stato fortemente ribadito che la questione relativa all'essere o meno quella in questione un'area effettivamente degradata sarebbe stata destituita di rilevanza in ragione del fatto che la potenzialità edificatoria dell'area in zona C2 (così come, con parametri diversi, anche in zona F) era già oggetto di previsione da parte del PRG, potendosi quindi in ogni caso prescindere da ogni problematica relativa all'applicabilità dell'art. 7 L. Reg 19/2009.

È stato contestato, inoltre, l'inquadramento dell'intervento in questione nell'ambito dell'edilizia privata, poiché il dato per cui il soggetto attuatore era stato un privato era invece da ritenersi comune a tutte le altre forme di edilizia residenziale pubblica considerate: sovvenzionata, agevolata e convenzionata; d'altra parte – è stato osservato – sarebbe stato pacifico che gli interventi rientranti nei PEEP fossero delegabili a cooperative edilizie come a imprese di costruzione e privati proprietari (contemplando peraltro espressamente l'art. 28bis d.P.R. 380/2001 *l'housing sociale*).

Ancora, è stato fatto osservare che, ad ogni buon conto, gli alloggi erano stati assegnati dal Comune di Sant'Agnello in base ad un bando pubblico e a un successivo sorteggio, ad un prezzo calmierato (2.600,00 €/mq), corrispondente a circa la metà del prezzo medio corrente sul mercato nella zona indicata, senza alcuna riserva di proprietà per l'impresa amministrata dall'ELEFANTE su singole unità immobiliari (in modo da scongiurare qualsiasi ipotesi speculativa). L'appellante, ancora, ha contestato la configurabilità nel caso di specie di una lottizzazione abusiva, poiché in ogni caso il predetto art. 12 bis L.Reg. 19/2009 consentirebbe espressamente anche un'eventuale deroga alle previsioni del PUT, non potendo peraltro essere disapplicato, né potendosi – per converso – ritenere automaticamente estesi alla fattispecie in esame gli effetti della già menzionata pronuncia di incostituzionalità (sentenza Corte cost. 11/2013 relativa alla legge regionale sui sottotetti). Ha d'altronde fatto osservare che da ultimo il Consiglio di Stato, con ordinanza 389/2021, aveva sollevato specifica questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 bis L. Reg. 19/2009, ritenendo, a suo avviso, ancora operante la relativa previsione di derogabilità del PUT.



Infine, è stato fatto rilevare che, anche a voler applicare i diversi parametri derivanti dall'inquadramento effettuato dal CTPM, non si sarebbe potuto evitare di constatare la permanente adeguatezza delle attrezzature standard, anche in base al numero degli abitanti calcolati secondo i parametri riduttivi adottati dal predetto consulente.

In sede di udienza camerale, in particolare, l'ing. ELEFANTE ha fatto ulteriormente osservare che la zona costituente oggetto dell'intervento edilizio era già di fatto destinata all'edificazione dal PRG. Ha inoltre dedotto che si trattava di area effettivamente degradata, nell'ambito della quale erano stati realizzati in passato altri interventi edilizi (IACP, legge 219), in effetti di scarsa qualità, peraltro incolta, come da rilievi fotografici del 2002, e già interessata nel lontano 1985 da un intervento del Comune che aveva deciso di espropriare. Ha infine ribadito che l'intervento edilizio, così come realizzato, non aveva comportato alcuna deroga, essendo del tutto compatibile con le previsioni di cui al PUT (trattandosi di zona 4) e al PRG ad esso conforme (in cui l'area edificata era stata fatta rientrare in zona C2).

Tutto quanto sopra premesso, ritiene questo collegio che, alla stregua degli elementi di valutazione disponibili per la decisione, l'appello sia fondato e debba, pertanto, essere accolto.

Senza che appaia necessario ripercorrere ulteriormente il complesso iter amministrativo che ha condotto all'emissione dei titoli autorizzativi in forza dei quali è stato realizzato il complesso edilizio sottoposto a vincolo preventivo, già ampiamente sviscerato dalle parti nei termini dianzi riassunti, par d'uopo evidenziare che appare fondato, condivisibile e assorbente l'argomento difensivo da ultimo esposto, relativo alla sostanziale conformità dell'intervento costruttivo realizzato alle previsioni del PUT e del PRG.

Sotto questo profilo, infatti, i profili di eventuale illegittimità amministrativa degli atti concessori, concernenti - ad esempio - la sussistenza dei presupposti per l'attuazione di specifiche previsioni normative di favore ovvero per l'assegnazione degli alloggi da realizzare ad una specifica tipologia di destinatari (individuati, per così dire, per criteri di residenza pregressa o di condizioni economiche) non paiono idonei a postulare, di per sé, l'incompatibilità del complesso edilizio realizzato con le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, che sola consente di formulare, nei termini di cui all'imputazione provvisoriamente formulata, l'ipotesi accusatoria di lottizzazione abusiva.

È pacifico, d'altronde, ed è comunque condiviso da questo collegio, l'orientamento interpretativo per cui *"in materia edilizia, ai fini della configurabilità del reato di lottizzazione abusiva non è sufficiente che l'atto concessorio sia meramente illegittimo per mancato rispetto delle norme che regolano l'esercizio del potere, ma è necessario che esso sia illecito, perché frutto dell'attività criminosa del soggetto che lo rilascia, o viziato da illegittimità macroscopica per contrarietà a norme imperative, tale da potersi ritenere sostanzialmente inesistente"* (così Cass.pen., IV, 4, 20-7/02-8-2017 n. 38610, rv. 270931 – 01: così la Corte a Corte in fattispecie di annullamento con rinvio di ordinanza di sequestro che aveva ritenuto la sussistenza di una lottizzazione abusiva sulla base della sola valutazione della illegittimità dei piani integrati di intervento adottati dalla giunta comunale, perché non conformi al piano regolatore generale e non ratificati dell'organo consiliare, condizioni invero neanche presenti nel caso che ci occupa, come dianzi evidenziato).

Si ritiene d'altra parte pacifico che non ogni profilo concernente la legittimità degli atti concessori ovvero dell'iter amministrativo seguito per la loro emissione sia suscettibile di riverberare i suoi effetti sul piano della liceità della condotta dei pubblici ufficiali promananti e, ancor meno, sotto questo profilo, della condotta dei destinatari dei relativi titoli (cfr. Cass.pen., III, 21-9-2018/28-01-2019 n. 3979, rv- 275850-01³), in mancanza di elementi di valutazione ulteriori – rappresentati ad esempio da accordi collusivi di sorta – tali da postulare la riconducibilità dell'intera vicenda amministrativa ad un pregresso progetto od accordo – esso sì illecito – mirante a sviare dal perseguimento del pubblico interesse l'esercizio delle funzioni pubblicistiche degli organi dell'ente locale interessato.

Alla stregua e nei limiti di quanto rappresentato in atti, dunque, non sono emersi nel comportamento dell'appellante – che risulta essersi attenuto, nell'ambito dell'intervento edificatorio in parola, a tutte le prescrizioni impartitegli, anche sotto il profilo paesaggistico rilevante ai sensi della contravvenzione rubricata sub b) – elementi fattuali atti a giustificare la formulazione nei suoi confronti di un giudizio di rimproverabilità, potendosi anche sotto tale profilo escludere – allo stato – la configurabilità del necessario presupposto del *fumus commissi*

³ In tema di reati edilizi, in caso di non macroscopica illegittimità del titolo abilitativo, il giudice deve procedere, stante la presenza di un atto autorizzativo della Pubblica Amministrazione, ad un accertamento più approfondito dell'elemento soggettivo del reato, dandone conto adeguatamente in motivazione, soprattutto nel caso in cui l'imputato allegli circostanze dirette a rivendicare la propria buona fede e un affidamento incolpevole.



delicti, quantomeno nei termini rilevanti in questa sede di appello reale (cfr. Cass.pen, III, 05-5/09-7-2010 n. 26197, rv. 247694 – 01; in termini analoghi, si veda anche, sotto un profilo generale, Cass.pen., VI, 23-11-2017/24-4-2018 n. 18183, rv. 272927 – 01).

In considerazione di quanto sopra esposto, l'impugnato provvedimento è da ritenersi illegittimo e va annullato e il compendio in sequestro va restituito all'avente diritto, con conseguente esonero del pagamento delle spese della procedura.

P.Q.M.

Accoglie l'appello proposto nell'interesse di **ELEFANTE Antonio**, in proprio e in qualità di amministratore della SHS S.r.l., avverso l'ordinanza emessa dal GIP del Tribunale di Torre Annunziata in data 11 gennaio 2021, di rigetto dell'istanza di dissequestro avanzata il 23 dicembre 2020, e, per l'effetto, revoca il sequestro preventivo disposto il 28 febbraio 2020 dal GIP del Tribunale di Torre Annunziata e dispone la restituzione all'avente diritto del compendio immobiliare in sequestro.

Nulla per le spese della presente procedura incidentale.

Manda al Pubblico Ministero per l'esecuzione.

Manda alla Cancelleria per le comunicazioni di competenza.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio seguita all'udienza del 5 marzo 2021

il giudice est.


il presidente


TRIBUNALE DI NAPOLI SEZIONE RIESAME PERVENUTO/DEPOSITATO
IL 14 MAG 2021 15.12
CANCELLIERE



