



ABBATTI L'ABUSO

PALERMO, 22 SETTEMBRE 2018



LEGAMBIENTE

I numeri delle
(mancate)
demolizioni nei
comuni italiani

INDICE

PREMESSA	5
IL VECCHIO ABUSIVISMO CHE RESISTE	8
I NUMERI DELLE DEMOLIZIONI NEI COMUNI ITALIANI	9
LE MANCATE DEMOLIZIONI E LE RAGIONI DELLO STALLO	13
ALCUNI CASI EMBLEMATICI	15
I NUMERI DEL NUOVO ABUSIVISMO	17
DEMOLIRE SI DEVE E SI PUÒ	20
I CONDONI DIMENTICATI E LE CASE FANTASMA	23
LA PROPOSTA DI LEGGE DI LEGAMBIENTE	24

A CURA DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE AMBIENTE E LEGALITÀ
Laura Biffi, Francesco Dodaro, Antonino Morabito, Antonio Pergolizzi.

HANNO COLLABORATO
Cristiana Biondo, Luca Fazzalari, Andrea Fiorepino, Mimmo Fontana, Daniele Gucciardo, Edoardo Zanchini.

SI RINGRAZIANO
i circoli e i regionali di Legambiente per le informazioni.

PREMESSA

Che faccia ha l'abusivismo edilizio nel 2018? Dov'è? E' diventato un fenomeno socialmente accettato, oppure no? Gli abbattimenti si fanno? Quali problemi, reali o presunti, ostacolano l'intervento delle ruspe e il ripristino della legalità? Perché la stampa se ne occupa così tanto? Cosa serve per dare la spinta a una nuova, importante, stagione di demolizioni? Per chiudere definitivamente questa pagina vergognosa della nostra storia recente?

Sono queste alcune delle domande a cui Legambiente cerca di dare una risposta con questo dossier, analizzando il fenomeno a partire dalla distinzione tra la pesante eredità dei decenni passati e le forme attuali, ma consapevole che, nuovo o vecchio, il cemento abusivo nel nostro paese è ancora un problema enorme: dal punto di vista dell'affermazione della legalità, dal punto di vista urbanistico, della tutela del paesaggio e della sicurezza degli edifici.

Occuparsi nel 2018 di questo tema significa, soprattutto, fare i conti con le mancate demolizioni e con le cause di uno stallo che consente agli edifici abusivi di sopravvivere alla legge, e spesso alle sentenze, per decenni. I comuni in cui si interviene si contano sulle dita di una mano e quasi sempre i sindaci agiscono su intimidazione della Procura della Repubblica, oltretutto sugli abusi su cui pesa una sentenza della Cassazione. La ricerca di Legambiente, i cui risultati inediti presentiamo in questo dossier, ha chiesto ai comuni il saldo tra ordinanze e demolizioni negli ultimi 15 anni: dal 2004, anno successivo all'ultimo condono edilizio, a oggi, nel nostro paese risulta essere stato abbattuto solo il 19,6% degli immobili colpiti da ordinanza di demolizione.

Un ulteriore dato che la dice lunga sulla applicazione delle norme in questa materia è quello che riguarda le trascrizioni immobiliari. In caso di mancata ottemperanza dell'ordine di demolizione nei termini indicati dalla legge da parte dell'abusivo, questo ne perde automaticamente la proprietà che passa al Comune, il quale ne deve poi trascrivere l'avvenuta acquisizio-

ne nei registri immobiliari. A livello nazionale, sempre dal 2004 a oggi, risulta essere stato trascritto soltanto il 3,2% degli immobili colpiti da ordine di demolizione non rispettati. Un comportamento omissivo da parte delle amministrazioni locali che implica un considerevole danno erariale, dovuto alla mancata riscossione del canone di occupazione e dei tributi relativi all'immobile abusivo. Un punto su cui si sono espressi più volte i giudici della Corte dei conti e su cui Legambiente ritiene si debba intervenire con una precisa modifica normativa.

Perché in questo ambito la giustizia stenta ad affermarsi? I motivi sono molteplici, possono variare in ragione delle aree geografiche, ma sono sostanzialmente riconducibili al fatto che abbattere una casa è - ancora oggi - politicamente e socialmente impopolare. Se poi la legge non mi persegue, posso permettermi di non fare nulla e lasciare le cose come sono. Per questo, non solo non si fanno rispettare le ordinanze di demolizione, ma nemmeno si esaminano le pratiche giacenti dei condoni edilizi.

Eppure, l'abusivismo è un tema che continua a tenere banco sui giornali, non solo nelle cronache locali, ma anche sulle pagine delle maggiori testate nazionali. Un interesse mediatico che, peraltro, non corrisponde ad una pari rilevante attualità rispetto alle azioni amministrative o giudiziarie, di ripristino della legalità. E' come se l'attenzione dei media fosse spinta più da un desiderio diffuso di denunciare e combattere il fenomeno, piuttosto che dal semplice dovere di cronaca, effetto della crescente sensibilità dei cittadini italiani, per i quali l'abusivismo edilizio, evidentemente, rappresenta un macroscopico problema.

Tocca alla classe politica comprendere questo cambio culturale, fare i conti con una società diversa, che è cambiata, e fare propria una consapevolezza che, con l'eccezione di una manciata di sindaci, troppo isolati e troppo pochi, da molto tempo tarda ad affermarsi.

Per rilanciare una fertile stagione di legalità, Legambiente ritiene che si debba cambiare il meccanismo su cui si basano le demolizioni, prendendo atto del suo fallimento e avocando ai prefetti le operazioni di intervento, ferme restando tutte le competenze dei comuni in tema di controllo urbanistico del territorio e di repressione dei reati, comprese le ordinanze di demolizione. Una valutazione che è condivisa da buona parte della magistratura che si occupa di abusivismo, poiché i poteri sostitutivi di regioni e prefetti previsti in caso di inadempienza dei sindaci non hanno prodotto alcun risultato. La potestà sanzionatoria, ossia l'abbattimento, deve quindi fare capo a un soggetto statale che non sia condizionato da un mandato elettorale. Questo è il punto fondamentale su cui impostare una riforma legislativa che, con poche modifiche al DPR 380/2001, scioglia i nodi che per decenni hanno impedito che si desse seguito alle

ordinanze di abbattimento degli abusi.

E non si sventoli la bandiera degli abusivi di necessità, cavallo di battaglia di tanti politici, soprattutto campani. Se è vero che esistono delle realtà in cui l'edilizia illegale è in parte fatta da prime case abitate da famiglie indigenti, è anche vero che la risposta delle istituzioni deve essere nel solco della legalità, assicurando non la disponibilità di una casa abusiva, ma un alloggio regolare, di edilizia pubblica e realizzato seguendo le più elementari regole costruttive che ne assicurino stabilità e sicurezza. Quello della sicurezza antisismica degli edifici è un aspetto gravemente sottovalutato. Se fino a oggi nessun terremoto ha pesantemente colpito le aree del paese più densamente abusive è stato semplicemente un caso, buona fortuna.

Ma quello che è successo a Ischia non deve essere dimenticato, deve valere da campanello di allarme.



Ruspe in azione nell'Oasi del Simeto a Catania

Dobbiamo ricordare che sull'isola napoletana, un sisma di lieve entità ha fatto collassare edifici che erano stati realizzati in modo inadeguato. Una casa abusiva, di norma, viene costruita in fretta, magari nottetempo per aggirare i controlli, e in economia, derogando a una serie di principi basilari dell'edilizia regolare, impiegando materiali scadenti e tecniche che non tengono in alcun conto la tenuta sismica degli immobili. Insomma, tutta l'edilizia abusiva, anche quella che ha ottenuto sanatorie o condoni, è prevalentemente insicura, poiché per "metterla in regola" è bastato produrre un'auto certificazione di idoneità statica, senza che un ente di controllo ne abbia mai verificato la qualità costruttiva.

Per lungo tempo, nelle aree del sud che concentrano la maggiore illegalità urbanistica e in cui il voto è stato lungamente espressione di pratiche clientelari, fare la campagna elettorale sulla speranza degli abusivi di non vedersi sottratta e demolita la casa era la norma. Un atteggiamento diffuso, tipico di una classe politica irresponsabile che ha consentito all'abusivismo di crescere in maniera incontrollata per almeno tre decenni.

Oggi, come dicevamo, il peso maggiore del fenomeno è rappresentato soprattutto dall'abusivismo esistente. La crisi economica e la conseguente crisi dell'edilizia, le difficoltà di accedere al condono introdotte dalla legge già a metà degli anni '90 e, in qualche misura, anche la saturazione del mercato immobiliare, hanno probabilmente reso meno desiderabile costruirsi una casa abusiva. Certamente, questi fattori hanno scongiurato la nascita di ecomostri come Triscina, Pizzo Sella o Lesina.

Il nuovo abusivismo, come peraltro già accadeva in qualche misura nel passato, oggi ha le "carte a posto" oppure è realizzato in difformità dai permessi. Oppure, è semplicemente più nascosto, lascia le coste e si cela nell'entroterra, nei parchi e nelle aree agricole, sperando di farla franca.

Solo una costante attività di controllo e di denuncia,

da parte delle Forze dell'ordine, ma anche da parte dei cittadini e delle istituzioni locali, può dimostrarsi efficace nello scovare i tanti nuovi abusi edilizi: secondo gli studi del Cresme, nel 2017, ne sono sorti la bellezza di 17.050, il 16% sul totale del costruito. Un dato in lieve flessione, ma sostanzialmente in linea con quello dell'anno precedente.

Infine, non va dimenticato un aspetto fondamentale: contro i nuovi abusi, il migliore deterrente sono le demolizioni di quelli precedenti. Anzi, sulla scorta di esperienze importanti, dalla Valle dei Templi di Agrigento, alla costa Salentina a quella Campana, ottengono l'effetto non secondario delle autodemolizioni: in media, per ogni abuso abbattuto d'ufficio ne viene abbattuto uno direttamente dagli stessi proprietari. Sono queste le ragioni principali per cui riteniamo che sia giunta l'ora di chiudere questa pagina vergognosa della nostra storia, che ha prodotto e alimentato illegalità, ha cambiato i connotati, devastandole, a intere aree del Paese, ha concesso a milioni di persone di farsi la casa abusiva in spregio a chi ha agito nel rispetto delle regole.

Sappiamo bene di essere di fronte a un fenomeno complesso, immerso in un pantano burocratico che si è allargato a dismisura con i tre condoni edilizi, che hanno puntualmente rilanciato nuove stagioni di abusivismo, con la complice inerzia dei Comuni, con lo stallone prodotto dai ricorsi amministrativi mai giunti a sentenza.

Proprio per questo è indispensabile mettere mano a questa materia, perché occorre riscattare interi territori e le loro comunità, riportando legalità, sicurezza, bellezza, economia sana e turismo.

Abbiamo deciso di presentare al Parlamento una proposta di legge, a cui è dedicato l'ultimo capitolo di questo dossier, che ha come obiettivo principale quello di accelerare la rimozione degli abusi e il ripristino della legalità, rendendo più rapido ed efficace l'istituto delle demolizioni.

IL VECCHIO ABUSIVISMO CHE RESISTE

E' difficile sintetizzare l'abusivismo edilizio con un numero, mancando un censimento nazionale del fenomeno ed essendo i dati in circolazione spesso carenti, contraddittori o palesemente sottostimati. Regioni e Comuni dovrebbero disporre di un calcolo annuale del patrimonio immobiliare abusivo, purtroppo però pochi lo fanno oppure sono informazioni gelosamente custodite, perché ammettere di conoscere il numero di case illegali sul proprio territorio senza aver attivato e seguito le procedure previste dalla legge fino alla demolizione, è una clamorosa autodenuncia.

Per provare a misurare i metri cubi di cemento fuorilegge, a dare quantomeno un ordine di grandezza, ci si affida alle stime, ai numeri parziali di alcune ricerche, alle liste delle Procure della Repubblica che intimano ai sindaci di fare le demolizioni.

Secondo il rapporto Bes dell'Istat, nel 2015 l'abusivismo edilizio riguardava il 47,3% del patrimonio immobiliare al Sud, il 18,9% nelle regioni del Centro e il 6,7% al Nord. Analizzando il periodo dal 2005 al 2015, al Sud il dato non è mai sceso sotto il 24%, percentuale relativa al 2007. La Campania si conferma la regione più esposta al fenomeno, con una quota di 50,6 immobili fuorilegge ogni cento. Seconda è la Calabria con il 46,6% di edilizia illegale e terza è il Molise, con il 45,8%. Il dato nazionale dal 2005 al 2017 sale dall'11,9% al 19,4%.

Guardando alcune realtà significative che in questi anni Legambiente ha ripetutamente denunciato in vari dossier, troviamo numeri esorbitanti, che confermano la dimensione di un fenomeno che per anni è stato totalmente fuori controllo. Ad Ardea, comune della provincia di Roma massacrato dall'abusivismo lungomare e già protagonista di un'importante stagione di abbattimenti, solo gli immobili per cui la Procura ha intimato al Comune di procedere alla demolizione in forza di una sentenza penale definitiva oggi sono 240.

In Campania, il Procuratore generale di Napoli Luigi Riello ha recentemente ricordato che il 62% degli im-

mobili è stato realizzato abusivamente. Solo sull'isola di Ischia, le case abusive colpite da ordine definitivo di abbattimento sono 600 e le pratiche di condono presentate in occasione delle tre sanatorie arrivano al ragguardevole numero di 27mila, una media di quasi una per famiglia.

Tra Torre del Greco e Massa Lubrense, nel golfo di Napoli, secondo la Procura della Repubblica di Torre Annunziata guidata da Alessandro Pennasilico, che ha istituito un apposito ufficio, gli immobili da abbattere con sentenza passata in giudicato raggiungono la cifra impressionante di 3.353.

A Palermo, a gennaio, la Procura Generale ha convocato i sindaci per fare il punto sulla lotta all'abusivismo e spingere a un cambio di passo sul fronte delle demolizioni. Tra i casi limite, quello di Termini Imerese, dove giacciono in attesa di esecuzione ben 850 ordinanze definitive, di cui molte con sentenza che risale all'inizio degli anni '90.

Il Procuratore Capo di Agrigento, Luigi Patronaggio, intervenendo a un convegno organizzato da Legambiente a febbraio, ha dichiarato che nei comuni della provincia di Pirandello, Sciascia e Camilleri, pendono oltre 36mila istanze di condono. Di queste, 9.998 sono nel comune di Palma di Montechiaro, con una media di 1,2 per famiglia. Stessa cosa a Licata, dove le case illegali sono 17mila, anche qui 1,2 a famiglia, su un territorio di 180 chilometri quadrati. Di queste, 400 sorgono entro la fascia d'inedificabilità assoluta dei 150 metri dal mare, e la gran parte risale agli anni Ottanta e Novanta, quando a fronte di 150-200 concessioni edilizie, contestualmente si rilevavano 100-130 abusi. Le domande di condono sono state 10.500, quasi tutte evase dal comune con esito negativo e quindi relative a case che devono essere demolite senza alcuna via di scampo.

Un contesto di illegalità diffusa e tangibile. Nulla, infatti, è più tangibile di una casa. Eppure gli abbattimenti, previsti dalla legge come un obbligo, non certo come una facoltà, per i Comuni restano al palo.

I NUMERI DELLE DEMOLIZIONI NEI COMUNI ITALIANI

Legambiente ha sottoposto ai comuni italiani un questionario in cui chiedeva di fornire alcune informazioni relative all'attività di contrasto all'abusivismo edilizio sul proprio territorio a partire dal 2004, anno successivo all'ultimo condono edilizio. Nel dettaglio, i dati richiesti sono stati: il numero di ordinanze di demolizione emesse, il numero di ordinanze eseguite, il numero di immobili regolarmente trascritti al patrimonio immobiliare comunale, così come obbligatoriamente si deve fare. Ne esce uno spaccato che lungi dall'avere le pretese di un censimento o di uno studio statistico, conferma la sostanziale inerzia di fronte all'abusivismo e alle prescrizioni di legge rispetto alle procedure sanzionatorie e di ripristino della legalità.

IL CAMPIONE E LA RISPOSTA

Hanno fornito una risposta 1.804 comuni, il 22,6% dei comuni italiani.

I dinieghi, ossia i Comuni che hanno risposto negando le informazioni richieste, sono stati 84, soltanto l'1% del totale dei comuni italiani. Non è stato possibile prendere in considerazione le risposte accompagnate da note che hanno specificato di aver inserito nel conteggio delle esecuzioni anche le pratiche risolte grazie a un permesso in sanatoria, senza distinguere cioè questo numero da quello afferente alle demolizioni. Sono state invece considerate le risposte parziali, che hanno fornito dati relativi a un lasso temporale ridotto rispetto a quello oggetto della richiesta. La regione che ha risposto di più è il Veneto, con il 32,9% dei comuni (un comune su 3), seguita con percentuali molto vicine dall'Umbria, dalla Valle d'Aosta, dall'Emilia Romagna e dalla Liguria. Fanalino di coda è la Calabria con il 7,1% dei Comuni che ha dato una risposta.

IL RAPPORTO TRA ORDINANZE ED ESECUZIONI

Dal 2004 a oggi, in Italia, risultano eseguite il 19,6% delle ordinanze di demolizione emesse, ovvero ne mancano all'appello oltre l'80%. Se ci limitiamo a valutare il rapporto tra ordini di demolizione e abbat-

timenti, la performance migliore è quella del Friuli Venezia Giulia, con il 65,1%, quella peggiore è della Campania, con il 3% di esecuzioni.

Se si considera il numero assoluto di ordinanze in ogni regione in relazione al dato nazionale, allora la prospettiva si corregge: il Friuli Venezia Giulia ha un tasso di demolizioni alto a fronte di un numero basso di ordinanze (l'1,1% a livello nazionale), mentre la Campania detiene il record di ordinanze, oltre il 23% del totale nazionale. Risultano buoni i risultati della Lombardia, che con il 6,9% delle ordinanze nazionali ne ha eseguite il 37,3%, del Veneto (9,5% delle ordinanze nazionali di cui eseguite il 31,5%) e della Toscana (7,1% delle ordinanze nazionali di cui eseguite il 24,8%).

Se guardiamo alle regioni storicamente più esposte al fenomeno dell'abusivismo, la Sicilia ha il 9,3% del totale nazionale delle ordinanze emesse e di queste ne ha eseguite il 16,4%, la Puglia ha abbattuto il 16,3% degli immobili colpiti da ordinanza che sono il 3,2% del dato nazionale, la Calabria, sul 3,9% delle ordinanze nazionali ha solo il 6% delle esecuzioni.



Legambiente per la demolizione degli scheletri nel Parco nazionale del Circeo

■ Il rapporto tra ordinanze ed esecuzioni (2004- 2018)

Regioni	Numero di ordinanze emesse	Numero di ordinanze eseguite
Campania	16.596	496
Veneto	6.820	2.151
Sicilia	6.637	1.089
Lazio	5.604	689
Toscana	5.098	1.262
Lombardia	4.895	1.827
Piemonte	3.465	1.060
Emilia Romagna	3.360	1.076
Calabria	2.816	168
Liguria	2.683	888
Umbria	2.538	774
Sardegna	2.538	491
Puglia	2.252	366
Trentino Alto Adige	1.919	238
Abruzzo	983	259
Basilicata	946	224
Marche	896	234
Friuli Venezia Giulia	823	536
Molise	441	148
Valle d'Aosta	140	42
Totale	71.450	14.018

Fonte: Legambiente su dati Comuni italiani (2004 - giugno 2018)

I COMUNI COSTIERI. Tra i comuni costieri, dove il fenomeno dell'abusivismo è più rilevante, solo il 20,3% ha dato una risposta. Le regioni che spiccano per trasparenza sono l'Emilia Romagna, con il 64,3% dei comuni litoranei che ha messo a disposizione le infor-

mazioni, il Veneto, con il 45,5% e la Sardegna, con il 38%, mentre solo il 7,5% dei comuni costieri della Puglia ha dato una risposta.

A conferma del fatto che l'abusivismo lungo costa sia quello quantitativamente maggioritario c'è un

ulteriore dato: se nei Comuni dell'entroterra la media delle ordinanze di demolizione è di 23,3 a comune, spostandoci al mare, il dato decuplica, arrivando a 247,5. Considerando le ordinanze di demolizione un parametro utile per riscontrare in modo proporzionale il numero di abusi edilizi.

La Campania, come già detto, guida la classifica delle Regioni, per numero di ordinanze emesse, sia nei comuni costieri che nei comuni dell'entroterra.

LA TRASCRIZIONE NEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO.

La legge prevede che se il proprietario di un immobile abusivo non rispetta l'ingiunzione alla demolizione entro 90 giorni, lo stesso viene automaticamente acquisito al patrimonio immobiliare pubblico, inclusa l'area di sedime per un'estensione massima di dieci volte la superficie dell'abuso (art. 31, comma 3, DPR 380/2001). Sempre l'articolo 31, al comma 4, prevede che "l'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, nel termine di cui al comma 3, previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente". Questo significa che il patrimonio edilizio abusivo, colpito da ordine di abbattimento non eseguito entro i tempi di legge, è a tutti gli effetti proprietà del Comune, che lo demolisce in danno dell'ex proprietario, ossia anticipando le spese che poi dovrà farsi risarcire, o – eccezionalmente – lo destina a usi di comprovata pubblica utilità.

Ebbene, è evidente che negli uffici comunali preposti quasi nessuno pensa di dover seguire queste prescrizioni, visto che solo il 3,2% degli abusi non demoliti risulta oggetto di acquisizione al patrimonio comunale.

Seppur esiguo, il numero maggiore di trascrizioni è appannaggio dei comuni siciliani, che a livello regionale hanno provveduto a formalizzare l'acquisizione degli immobili abusivi al 16%. Tutte le altre regioni oscillano tra il 3,7% dell'Abruzzo e lo 0,1% del Trentino

Alto Adige, passando per il 2,3% della Puglia, l'1,9% della Campania, l'1,5% del Lazio e lo 0,7% della Calabria.

La mancata ufficializzazione dell'acquisizione, oltre a essere una grave omissione di atti d'ufficio, comporta anche una responsabilità per danno erariale. Molto spesso, infatti, accade che le case restino nella disponibilità degli abusivi che ne godono senza alcun titolo e senza oneri. Una prassi consolidata, purtroppo, che però si scontra con l'applicazione della legge.

Ne sanno qualcosa il sindaco, i dirigenti dell'ufficio tecnico e il segretario comunale del comune di Lettere, in provincia di Napoli, che la Corte dei Conti, con sentenza del novembre scorso, ha condannato per omessa riscossione di canoni di occupazione e dei tributi relativi a due immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale, ma di fatto rimasti nelle mani dei proprietari.

I quattro imputati sono stati condannati a risarcire il comune per un ammontare totale di 129.664 euro, calcolati sulla base dei mancati introiti relativi ai canoni per occupazione illegittima delle abitazioni, degli oneri sostenuti dall'Ente locale per la nomina di un commissario ad acta per la demolizione degli edifici e dei tributi locali non pagati dagli abusivi negli anni di illegittima occupazione.

Un caso raro, quasi unico. Ma che potrebbe rappresentare un esempio se altre Procure dovessero seguire la strada indicata dalla Procura generale di Napoli autore della citazione in giudizio.

Nel 2016, un'indagine della Guardia di Finanza diretta dalla Procura della Corte dei Conti, ha scoperto che a Caltagirone, nonostante una sentenza di demolizione datata 1996, i proprietari continuavano a vivere nella loro abitazione. In breve tempo, allargando le indagini alla sola provincia di Catania, sono stati accertati altri 100 casi simili. In provincia di Palermo, in 75 su 82 comuni controllati sono stati riscontrati casi di occupazione illegittima.

■ Rapporto tra immobili non demoliti e trascrizioni nel registro immobiliare pubblico (2004-2018)

Regioni	Ordinanze da eseguire	Immobili trascritti
Campania	16.100	310
Sicilia	5.548	887
Lazio	4.915	73
Veneto	4.669	77
Toscana	3.836	106
Lombardia	3.068	70
Calabria	2.648	18
Piemonte	2.405	72
Emilia Romagna	2.284	45
Sardegna	2.047	38
Puglia	1.886	44
Liguria	1.795	47
Umbria	1.764	8
Trentino Alto Adige	1.681	1
Abruzzo	724	27
Basilicata	722	10
Marche	662	2
Molise	293	3
Friuli Venezia Giulia	287	10
Valle d'Aosta	98	2
Totale	57.432	1.850

Fonte: Legambiente su dati Comuni italiani (2004 - giugno 2018)

LE MANCATE DEMOLIZIONI E LE RAGIONI DELLO STALLO

C'è un'Italia abusiva, dunque, che resiste alle ruspe. Ci sono casi limite, come Ischia, dove purtroppo è il terremoto che fa crollare le case, come Lesina, sul Gargano, dove le ville senza fondamenta stanno sprofondando nella sabbia, come Palma di Montechiaro, in provincia di Agrigento, dove un sindaco, pur di non abbattere gli abusi, ha preferito farsi indagare dalla magistratura.

Accanto a questo scenario, più diffuso di quanto si possa pensare, c'è la politica che millanta ipotesi di condono, che assicura di "risolvere il problema", che - ancora oggi - chiede voti in cambio di promesse che non potrà mantenere.

Sono sei le regioni, quelle a tradizionale presenza mafiosa, ossia Campania, Sicilia, Puglia e Calabria, più Lazio e Sardegna, che stanno pagando a più caro prezzo l'eredità del vecchio abusivismo, quello massiccio dei decenni passati che invade le coste, deturpa le aree rurali e le periferie, spesso spopolate, dei paesi.

Sebbene sembri archiviata la stagione degli ecomostri pluriplano, quelli in stile Fuenti o Punta Perotti, tenere alta la vigilanza su questo tema è, ancora oggi, di fondamentale importanza. Non solo perché si facciano le demolizioni, ma anche per opporsi con tempestività ai tentativi, mai sopiti, di varare un quarto condono. Se da una parte c'è chi spinge perché si vada avanti con gli abbattimenti, come dicevamo, dall'altra c'è chi lavora, con costanza, per fermare le ruspe.

E se proporre un condono edilizio vero e proprio è diventato ormai impopolare, allora ecco i tentativi di fare un condono mascherato, una leggina o un emendamento che, con qualche escamotage, raggiunga comunque l'obiettivo. Negli ultimi anni, ci ha provato il senatore Ciro Falanga, con il disegno di Legge omonimo che voleva obbligare le Procure a seguire un improbabile e vincolante ordine di priorità nelle demolizioni. Ci ha provato il presidente della Campania Vincenzo De Luca, con il disegno di legge

regionale che suggeriva ai comuni di affittare le case abusive agli stessi proprietari, e ci hanno provato i deputati regionali in Sicilia, come l'onorevole Girolamo Fazio, ex sindaco di Trapani, che nel 2016 propose di salvare le case abusive realizzate nei 150 metri dalla battaglia sottoposti dalla legge regionale 78 del 1976 a vincolo di inedificabilità assoluta. Senza dimenticare le aspettative riaccese da due preoccupanti pronunce del Cga, il Consiglio di giustizia amministrativa siciliano.

Tra gli ultimi a esprimersi sulla questione, anche il neo assessore al Territorio e all'Ambiente della giunta Musumeci, Salvatore Cordaro, che è arrivato a teorizzare un concetto che supera il vecchio "abusivismo di necessità" tanto caro ai politici campani. Secondo lui, esisterebbe in Sicilia un "abusivismo d'indispensabilità". E pur ammettendo che "non tutto può essere salvato", comunque spiega che "nel guardare al territorio e all'abusivismo bisogna tenere conto di queste circostanze".



Uno dei tanti scheletri in cemento che costellano il Belpaese

Il vessillo dell'abusivismo di necessità viene issato ogni qualvolta si avvicina la possibilità di un giro di vite sul fronte del ripristino della legalità. Appena una Procura si attiva in materia e programma uno sgombero per liberare l'abuso da abbattere, ecco che di colpo gli abusivi sono tutti senz'altro, ammalati o anziani con problemi di mobilità. Ed ecco che il politico di turno ne cavalca trionfalmente la difesa. Ma esiste davvero? Se sì, dove e quante famiglie riguarda? Perché non vengono aiutate con l'inserimento nelle graduatorie delle case popolari? Se la loro situazione è seria, e ancor più aggravata dal fatto di vivere in un edificio che deve essere demolito, i Comuni hanno l'obbligo di provvedere all'assegnazione in via prioritaria di un alloggio sociale. A meno che non si ammetta che dietro questo alibi si celano anche le ville di notai, farmacisti, avvocati, magistrati, imprenditori, assessori comunali che, soprattutto nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa, si sono rivolti ad imprese che garantivano che "non avrebbero avuto problemi". Ed è anche difficile immaginare che costoro possano subire l'onta della sottrazione dei beni o, ancora meno, che possano "adattarsi" a case popolari.

Affrontare il problema, serissimo, del bisogno abitativo è una priorità anche per Legambiente. Abbiamo sempre detto che il boom edilizio dei primi anni novanta ha portato a 3 milioni di nuovi alloggi senza però risolvere in alcun modo il problema delle famiglie sotto sfratto per morosità. Questo perché la produzione edilizia degli ultimi decenni è fatta soprattutto di seconde case, investimenti privati e fondi immobiliari che hanno prodotto case inaccessibili proprio a chi ne avrebbe bisogno: nuove famiglie, giovani, nuovi poveri, immigrati.

Eppure, nel nostro Paese, sembra che quello dell'emergenza casa sia un problema sostanzialmente risolto, per qualcuno, proprio grazie all'abusivismo edilizio. Non c'è nulla di più falso: chi ha necessità di un alloggio, perché vive in condizioni economiche precarie, non dispone delle molte decine di migliaia

di euro pur necessarie per costruire una casa illegalmente. Tuttavia lo Stato ha da tempo smesso di occuparsene, abdicando ai suoi doveri di garantire una casa a chi non può permettersi di cercarla sul mercato immobiliare. Un esempio lampante dell'assenza di politiche abitative pubbliche è quello del quartiere Zen a Palermo. Se fino a qualche anno addietro in quella fetta dimenticata di città la mafia provvedeva a fornire gas e corrente elettrica alle famiglie sprovviste di allacci, ora assicura un nuovo servizio, chiudendo i porticati delle palazzine per realizzare nuovi vani alloggio.

Senza sottovalutare i numeri del "nuovo", occuparsi di abusivismo edilizio nel 2018 significa soprattutto fare i conti con le mancate demolizioni e con le ragioni di uno stallo che consente a decine di migliaia di edifici abusivi di sopravvivere alla legge, e spesso alle sentenze, per decenni. Che consente, senza che qualcuno li faccia sgomberare, agli ex proprietari e ai loro familiari di continuare a godere gratuitamente del bene immobile pur avendone persa la proprietà. Un monumento vivente all'illegalità, un'onta quotidiana a chi la legalità la rispetta o, nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa, pare quasi appartenga ad una casta di "paria" per cui la legge dello stato sia solo per loro, i più deboli. Anche perché, se è vero che nell'ultimo decennio i tentativi di sanatoria sono tutti falliti, che governasse una maggioranza di centrodestra o di centro sinistra, la possibilità che venga approvato un quarto condono non è così remota.

Oggi, insomma, l'occhio dei media, il dibattito politico e sociale, l'attenzione di associazioni come Legambiente, nel bene e nel male, rendono più difficile la scelta di costruire senza autorizzazioni, magari in aree di pregio paesaggistico. Quello che pesa maggiormente, che tiene in ostaggio il territorio, in particolare quello costiero, è il vecchio abusivismo che da decenni non viene demolito.

ALCUNI CASI EMBLEMATICI

Non solo il vecchio abusivismo non viene demolito, ci sono casi in cui se ne ipotizza addirittura il recupero. E' quello che alcuni anni fa si è successo per Pizzo Sella, la collina del disonore a Palermo, dove si lanciò un concorso di idee per riqualificare gli scheletri. Sta succedendo a uno storico abuso edilizio denunciato nei tanti dossier di Legambiente: l'hotel Castelsandra a Castellabate, in provincia di Salerno, ex albergo del clan dei Nuvoletta, per anni quartier generale delle famiglie camorriste della zona, fino alla confisca nel 1992. A dicembre il Comune, il Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano e la soprintendenza, alla presenza del ministro dell'Ambiente Gian Luca Galletti, hanno firmato un protocollo per il recupero del manufatto, scatenando la netta reazione di Legambiente. Per l'associazione, quell'ecomostro "che deturpa da decenni uno dei luoghi più belli della Campania" va demolito, così come è già stato per i villini che componevano il resto del complesso turistico.

Lascia sgomenti il dibattito che ha fatto seguito

al sisma che ha colpito l'isola di Ischia l'anno scorso, atavica terra di case e alberghi tirati su senza lo straccio di un permesso, spesso con materiali e lavori scadenti, dove ci sono 600 case colpite da ordine di demolizione definitivo che non vengono abbattute. Il terremoto di magnitudo quattro, che ha causato la morte di due persone colpite dai crolli, avrebbe potuto essere un'occasione, pur nella sua drammaticità, per provare a mettere in sicurezza un territorio molto fragile, demolendo gli abusi e riqualificando gli edifici per renderli luoghi più sicuri. Invece a poche ore dai fatti, non sono mancate le solite voci dei politici irresponsabili che invitavano a non mettere in relazione l'abusivismo con i danni del terremoto. Voci convincenti, evidentemente, visto che Polizia di Stato e Guardia costiera, a fine maggio, hanno messo i sigilli a una villa abusiva in costruzione a picco sul mare a Casamicciola Terme, in località Castiglione, con tanto di ascensore per arrivare fino agli scogli e piattaforma per i lettini da sole.



L'hotel Castelsandra a Castellabate

In Puglia, sopravvive il villaggio di Lesina, a Torre Mileto nel foggiano, con le sue 2.800 villette abusive costruite sulla lingua di sabbia che separa il mare dal lago. Nel tempo sono sorti la chiesa, il bar, il negozio di alimentari, naturalmente tutto abusivo. Così come la toponomastica, frutto dell'inventiva degli abitanti. Sono passati decenni e molte case sono state compromesse dal tempo e dalla salsedine, qualcuno tenta invano di liberarsene vendendole, senza contare che una casa abusiva non si può vendere. Così come resiste il villaggio turistico Pino di Lenne a Palagiano, sul golfo di Taranto, vecchia conoscenza di Legambiente che da molto tempo chiede che sia eseguita la demolizione dei manufatti. Si tratta di una lottizzazione abusiva, dichiarata tale già nel 1987, su cui si sono succeduti negli anni ricorsi e sentenze. Fino a quella del Consiglio di Stato che nel 2013 ricostruisce la vicenda della lottizzazione abusiva che provocò la devastazione di un bosco di pini d'Aleppo lungo le rive del fiume Lenne, in un'area peraltro caratterizzata da un forte rischio idrogeologico e assoggettata a plu-

rimi vincoli ambientali e paesaggistici, ha ordinato, al Comune di ristabilire lo stato originario dei luoghi, demolendo la costruzione abusiva e ricostituendo la parte di bosco distrutta dagli interventi edilizi. Per tutta risposta, a febbraio di quest'anno, la società immobiliare titolare del villaggio ha intimato a Legambiente di non occuparsene per non incorrere nel reato di diffamazione.

Sono tante le "cittadelle" illegali, per lo più lungo costa, che hanno occupato impunemente interi tratti di litorale. Tra i casi più noti alle cronache, anche per l'impressionante numero di immobili, ci sono Triscina, Licata, Catania e Marsala in Sicilia, c'è il Salento in Puglia, la costa ionica calabrese, la costa campana, il litorale del basso Lazio da Ardea a Fondi. Ci sono le isole minori, come Lampedusa, Ischia e le Eolie, senza dimenticare l'abusivismo delle ville dei vip sull'Appia Antica a Roma. Sono tra i luoghi più belli dal punto di vista paesaggistico, quelli con il mare a portata di mano, poco importa se per goderselo in prima fila, si nega a tutti altri lo stesso diritto.



Manifestazione degli abusivi a Licata nel 2016

I NUMERI DEL NUOVO ABUSIVISMO

Da oltre vent'anni, con il Rapporto Ecomafia, fotografiamo e denunciemo il cemento fuorilegge. Siamo testimoni dello scempio edilizio di seconde case che ha invaso le coste, delle grandi lottizzazioni, dell'effetto devastante che hanno avuto i condoni edilizi sulla (non) pianificazione di vaste aree del nostro territorio. Proprio il nostro ruolo di attenti osservatori oggi ci porta alla considerazione sul cambio di pelle del fenomeno di cui accenniamo in premessa. Rispetto al boom degli ultimi decenni del secolo scorso, l'abusivismo non è scomparso, ha sostanzialmente scelto di non dare troppo nell'occhio, è diventato una pratica più subdola e quindi meno facile da individuare. E' stato condizionato dalle restrizioni dei condoni, in particolare quelli del 1994 e del 2003 che hanno escluso gli immobili nelle aree a vincolo.

Un'analisi condivisa dal Cresme, presente nel Rapporto Ecomafia 2018, spiega come l'abusivismo sia "un soggetto mutante che si adegua alle condizioni nuove del mercato e del territorio" e come "il numero di abitazioni abusive è andato negli ultimi anni riducendosi. Crisi della domanda e crisi economica in generale - oltre ad una maggiore attenzione e sensibilità sul problema - hanno determinato, anche per la produzione illegale, il livello più basso negli ultimi quarant'anni. Eppure, se si escludono gli anni di vero boom abusivo (quelli collegati agli annunci di sanatoria) in cui si arrivava ad una diffusione pari al 30% dell'edilizia totale, il rapporto fra la realizzazione di edifici abusivi e quella complessiva, era arrivato sotto il 10% (dal 2006 al 2009). Negli ultimi anni lo stesso rapporto è cresciuto fino a diventare il 16% nel 2017.



Palermo. Foto Igor Petyx da Repubblica.it, maggio 2018

Come dire: nella crisi, l'abusivismo trova qualche motivo in più per materializzarsi”.

Quindi, se possiamo ipotizzare che il nuovo abusivismo è un po' diverso da come lo abbiamo conosciuto, che cosa si nasconde dietro i 17.050 nuovi abusi stimati dal Cresme?

Per esempio, c'è quello che si va diffondendo nelle case popolari del quartiere Zen di Palermo, dove una recente inchiesta fotografica di Repubblica ha immortalato miniappartamenti sorti tra i piloni dei porticati, finestre aperte su muri condominiali, magazzini che spuntano nei cortili, recinzioni che delimitano la presa di possesso di spazi comuni per farci il proprio terrazzo personale.

Ci sono gli ampliamenti volumetrici degli immobili regolari, fatti di terrazzi, vani accessori, parcheggi e tettoie; ci sono le realizzazioni in aperta campagna, dove al posto di magazzini agricoli sorgono ville e impianti sportivi. Ci sono, infine, anche i bilocali con bagno e cucina realizzati nei seminterrati o al posto di garage e magazzini commerciali, come quelli scoperti dai Carabinieri nelle località turistiche della Costiera amalfitana, pronti per essere affittati ai vacanzieri.

Come in certa misura avveniva già in passato, oggi la prassi prevalente è quella di avviare i lavori con le “carte in regola”. In questo caso le opzioni sono due: avere ottenuto i permessi per costruire sulla base di false dichiarazioni, oppure scegliere di proseguire i lavori in difformità dai permessi, aumentando e spostando le cubature o modificando la natura degli immobili, sperando, naturalmente, di farla franca.

Come è avvenuto nella recente lottizzazione vicino alla Scala dei turchi a Realmonte, sul mare agrigentino, dove forti di un regolare permesso per costruire in area edificabile, due delle villette previste sono state “avvicinate” un po' troppo al mare. La Procura di Agrigento ha avviato le indagini su denuncia di Legambiente, che ha scoperto come per il perito della società costruttrice, in modo del tutto originale, il

limite dei 150 metri di inedificabilità assoluta non si calcolasse dalla linea di battigia, ma da alcuni scogli affioranti decine di metri al largo. L'udienza preliminare davanti al GIP si è conclusa con il rinvio a giudizio di tutti gli indagati e con la condanna di coloro che avevano scelto il rito abbreviato, tra questi il lottizzatore. Abuso con le “carte a posto” è quello delle palazzine non finite sulla litoranea da Bari a Monopoli, bloccate nel 1996 perché “alzate” in area vincolata dalla Legge Galasso, i famosi 300 metri dalla battigia. Nel 2013 la Cassazione ha confermato la confisca, già imposta dalle sentenze di primo e secondo grado, e intimato



Mola di Bari. Foto Legambiente, maggio 2018

al Comune di Mola di procedere alle demolizioni.

Il raggio dei permessi per realizzare una lottizzazione abusiva è stata anche la strada seguita dai titolari del Marine park village in località Punta Scifo a Crotona, poco distante dall'area archeologica di Capo Colonna. Qui, su una superficie di 75mila metri quadrati, era in costruzione un villaggio turistico travestito da agriturismo, con 79 bungalow piantati su pedane in cemento armato, una gigantesca piscina e, ovviamente, nessuna traccia delle attività agricole previste dal piano regolatore in quell'area. Per questo, nel novembre del 2016, Legambiente aveva scritto alla



Commissione europea, al Ministero e alla Regione per verificare la violazione dei vincoli paesaggistici. A febbraio dello scorso anno, è arrivato il sequestro da parte della Procura e, poco dopo, la revoca dei permessi edilizi dal Comune. Nel registro degli indagati, oltre agli imprenditori immobiliari, anche funzionari pubblici del Comune, della Provincia e della Soprintendenza che, secondo i magistrati, “avrebbero operato per permettere la costruzione del villaggio”.

Per tornare ai numeri, lo scorso anno, il lavoro delle Forze dell'ordine sul ciclo illegale del cemento ha portato alla luce 3.908 infrazioni, una media di 10,7 ogni ventiquattro ore, e alla denuncia di 4.977 persone. Un dato in leggera flessione rispetto all'anno precedente, ma che testimonia come – dopo anni di recessione significativa - l'edilizia, e quindi anche quella in nero, da qualche tempo abbia ricominciato a lavorare. È cresciuto il numero delle persone arrestate, da undici a quarantotto, e quello dei sequestri, da 1.166 a 1.178. Il 46,2% dei reati si concentra nelle quattro cosiddette regioni a tradizionale presenza mafiosa, ossia Campania, Sicilia, Puglia e Calabria.

La regione leader, che imperterrita non smette di costruire abusivamente, è la Campania, che con 702 infrazioni accertate (18% del totale), 878 denunce e 243 sequestri guida la classifica nazionale. Al secondo posto, la Calabria con 478 reati, quindi la Puglia con 418 e il Lazio con 347. Quinta è la Lombardia con 253 infrazioni, seguita dalla Toscana con 251 e dalla Sicilia con 206.

La provincia di Avellino si conferma la nuova capitale del mattone selvaggio, con 248 infrazioni scoperte dalle forze dell'ordine nel corso del 2017, una ogni due giorni. Segue, di misura, quella di Napoli, con 239 infrazioni, quindi Cosenza con 177. Quattro province campane su cinque, con l'eccezione di Benevento, sono tra le prime venti per numero d'illegalità. Non a caso, secondo l'Istat, in Campania ormai sei case su dieci sarebbero fuorilegge.

DEMOLIRE SI DEVE E SI PUÒ

I numeri e le storie ci raccontano l'eredità pesante di decenni di lassaiz faire e complicità della politica, di promesse di condono, di sostanziale impunità di chi sceglieva di costruire in totale spregio delle regole. Per fortuna ci sono aree del nostro Paese in cui, seppur lentamente, gli abusi vengono abbattuti. E' il caso del Salento, dove la Procura della Repubblica di Lecce prosegue da alcuni anni con gli interventi di demolizione. Un'attività costante, che induce molti proprietari a demolire di propria iniziativa, senza aspettare l'azione delle istituzioni. Anche il Comune di Lecce, all'inizio di aprile, ha avviato la demolizione di quattro immobili abusivi a Torre Chianca, alla foce del fiume Idume, dentro il Parco regionale Bosco e paludi di Rauccio. Presente all'arrivo delle ruspe, il sindaco Carlo Salvemini ha commentato: "Abbattere un'abitazione abusiva nel bacino d'acqua di Torre Chianca è una forma di risarcimento al paesaggio, alla natura, alla bellezza, alla comunità".

A febbraio, i proprietari di un abuso in costruzione, a pochi metri dal mare nell'area marina protetta Capo Rizzuto, nel crotonese, hanno deciso di abatterlo senza aspettare che lo facesse il Comune o la Procura.

Sono in corso quest'anno interventi di autodemolizione nel comune di Rocca di Papa, cittadina dei Castelli Romani, su ordine della Procura di Velletri, così come sono stati abbattuti all'inizio dell'anno due immobili in un territorio difficile come quello di Casal di Principe e di Caserta costruiti in aree a vincolo di inedificabilità. Sempre in Campania, ruspe in azione a Terzigno, dove era stato realizzato abusivamente un intero impianto sportivo all'interno del Parco nazionale del Vesuvio. Il lavoro messo in campo dalla V sezione della Procura della Repubblica di Torre Annunziata, che ha fatto ordine tra migliaia di sentenze tra sopraggiunte sanatorie e archiviazioni, ha definito in 3.353 gli abusi da abbattere nei territori della Penisola Sorrentina, tra Torre del Greco e Massa Lubrense e avviato le prati-

che. Il primo risultato è stato che ventuno proprietari hanno deciso di auto demolire senza aspettare le ruspe, che invece hanno iniziato con le sentenze più vecchie: il primo immobile abbattuto dalla Procura, alla periferia di Castellamare di Stabia, aveva una sentenza definitiva datata 1998.

La Sicilia, insieme alla Campania, è la regione in cui l'edilizia illegale è la cifra distintiva di intere comunità, dove le località costiere hanno tutte, o quasi, un villaggio abusivo fatto di centinaia, in alcuni casi migliaia, di seconde case. Ma ci sono luoghi simbolo, salvati per decenni da amministrazioni locali compiacenti, in cui oggi sembra sia arrivata l'ora di regolare i conti. Triscina, la frazione al mare di Castelvetrano, in provincia di Trapani, a pochi passi dal Parco archeologico di Selinunte, conta oltre 5mila case abusive, di cui almeno mille insanabili nonostante tre condoni edilizi.



Triscina, comune di Castelvetrano. Foto Google earth

Mentre scriviamo, il comune, guidato da un commissario straordinario, ha affidato i lavori all'impresa che ha vinto la gara pubblica per la demolizione delle prime 85 case insanabili. I proprietari sono già scesi sul piede di guerra, con manifestazioni di piazza e ricorsi. Poco distante da Marsala, dove le case da abbattere costruite entro i 150 metri dal mare sarebbero circa 600, nel Comune di Petrosino, dopo anni di denunce e battaglie legali, Legambiente all'inizio di maggio ha ottenuto la condanna a due anni e sei mesi dell'amministratore della Roof garden, società che aveva realizzato una lottizzazione abusiva in un'area protetta per fare alberghi sotto le mentite spoglie di presunti caseifici, edifici che adesso devono essere abbattuti. Alla foce del fiume Simeto, a Catania, c'è un'enorme lottizzazione illegale sorta negli anni '70 che ha costellato l'area di villette. Anche qui, da qualche anno, l'ex amministrazione comunale guidata da Enzo Bianco,

in accordo con la Procura della Repubblica, ha cominciato ad abbattere decine di abitazioni. A settembre dello scorso anno, su ingiunzione della Procura di Catania, è stato demolito un immobile abusivo nella zona C del Parco regionale dell'Etna.

Nel 2016 la stagione di legalità del Comune di Licata, in provincia di Agrigento, ha portato a oltre 150 abbattimenti. Su ingiunzione della Procura, l'allora sindaco Angelo Cambiano, poi sfiduciato proprio per la sua attività sul fronte dell'abusivismo, ha dato il via a una serie di serrati interventi "sconvolgendo" la quiete in città, scatenando la reazione degli abusivi tra barricate e manifestazioni, minacce e attentati. Dopo di lui, il commissario straordinario Maria Grazia Brandara, già in passato a Licata con lo stesso incarico, ha proseguito con gli abbattimenti programmati. Anche per lei sono arrivate minacce pesanti, quindi,



la scorta. Intanto, però, ci sono state le elezioni e si è insediato il nuovo sindaco, Giuseppe Galanti. Sin dai giorni della campagna elettorale aveva mandato segnali in controtendenza, augurandosi una sanatoria regionale per salvare le case abusive dalle ruspe, edificate dagli “ultimi”, ossia i cittadini che l'assenza delle istituzioni ha “invogliato a trasgredire la legge”.

Tra i casi più recenti, c'è quello del comune di Altavilla Milicia, sulla costa palermitana, che a maggio ha demolito 13 villette abusive costruite sulla spiaggia, annunciando che seguiranno altri interventi per liberare la battigia.

“Stiamo facendo quello che ogni buona pubblica amministrazione dovrebbe fare, ovvero rimuovere ogni situazione di contrasto alla legalità, ripristinare ordine e restituire alla libera fruibilità ciò che violentemente gli è stato sottratto attraverso insediamenti abusivi – ha dichiarato il sindaco Pino Virga presente all'intervento delle ruspe. Sono case costruite 30 anni fa, io sono sindaco da un anno e mezzo ed abbiamo subito, con il supporto degli uffici, avviato una seria azione di contrasto dell'abusivismo edilizio, specialmente di quello come in questa zona che è violento e inibisce lo sviluppo economico del territorio oltre alla possibilità di beneficiare e di usufruire di posti belli che appartengono alla collettività e non possono essere espropriati da singoli”.

Questa breve rassegna dimostra come le demolizioni siano ancora poche e “complicate” da iter e burocrazia che ne frena l'esecuzione, anche quando si riferiscono a immobili colpiti da sentenze definitive e per cui non esiste alcuna ipotesi di sanatoria.



Altavilla Milicia. Foto Giornale di Sicilia, giugno 2018

I CONDONI DIMENTICATI E LE CASE FANTASMA

Secondo uno studio di Sogeea, società che si occupa di consulenze in campo immobiliare, nel 2016 risultano ancora inevase 5.392.716 pratiche di condono edilizio, circa un quinto del totale. Un dato che rafforza quanto dicevamo nei nostri precedenti dossier sull'abusivismo edilizio: i condoni giacenti negli uffici tecnici dei Comuni italiani sono milioni e riguardano non solo l'ultimo condono, quello del 2003, ma anche quello del 1994 e, addirittura, quello del 1985. All'inizio dell'anno, il comune di Napoli ha deciso di affidare la definizione delle oltre 20mila istanze di condono a una società esterna, perché l'eccessivo numero di pratiche giacenti non era compatibile con l'esiguità del personale disponibile.

Quello dell'arretrato è un problema comune, molto più significativo nelle città con un alto tasso di abusivismo. Ed è un problema, è bene sottolinearlo, sorto principalmente per la scelta deliberata delle amministrazioni locali di non occuparsene per interi decenni. Nella maggioranza dei casi non è stata nemmeno valutata l'ammissibilità delle domande, così un impressionante numero di case abusive sopravvive grazie all'etichetta di "condonabile" e i proprietari ne dispongono senza problemi per il solo fatto di aver presentato la domanda di sanatoria e aver versato l'oblazione corrispondente. Una situazione gravissima, a cui gli enti locali inadempienti devono essere obbligati a mettere mano, avviando l'esame preliminare delle richieste che consente di fare una scrematura importante, eliminando innanzitutto le pratiche inammissibili. A cominciare da quelle relative ad abusi insanabili, passando per quelle con documentazione incompleta, che per l'art.39 c.4 della legge 724/1994 vanno integrate entro tre mesi dalla richiesta del Comune pena il diniego; per finire a quelle che hanno per oggetto abusi non residenziali o ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico riferite al condono del 2003, che espressamente le esclude. Fatti questi passaggi, in breve tempo si ridurrà la mole

di richieste da esaminare. Su questo fronte, l'inerzia dei Comuni – che non viene sanzionata in alcun modo – non è ammissibile se si vuole incidere in modo significativo sul tema dell'abusivismo e delle mancate demolizioni. I Comuni spesso, giudicato congruo l'ammontare delle oblazioni, danno l'ok all'ammissione al condono senza alcuna verifica materiale dell'abuso. Va ricordato che il versamento dell'oblazione non estingue in alcun modo il reato.

Un'indagine di Legambiente del 2010, riferita alle città capoluogo di provincia, aveva stilato una classifica in base al numero delle richieste di condono. In vetta c'era la Capitale, con 596.680 domande, seguita da Milano a quota 138.550 e Firenze con 88.400. A breve distanza, Torino con 84.931 e Napoli con 84.912. Palermo era ottava con 60.527 istanze.

Accanto al tema dei "condoni dimenticati" c'è quello dell'emersione degli immobili sconosciuti al catasto. Nel 2011 furono oggetto di un censimento, attraverso una precisa mappatura aerea, da parte dell'Agenzia del territorio, al fine di rilevare gli edifici non denunciati e regolarizzarli dal punto di vista fiscale, con l'obiettivo dichiarato dell'allora ministro dell'Economia Giulio Tremonti, di fare cassa.

Vennero scoperti così oltre 1.200.000 immobili "fantasma", costruiti ma non accatastati, tra edifici pubblici, capannoni industriali, case e intere palazzine. Legambiente, oggi come allora, ribadisce la necessità di non limitarsi all'accertamento fiscale, ma di procedere anche a quello di regolarità edilizia, per fare emergere eventuali abusi edilizi.

Perché l'ipotesi di accatastare un edificio abusivo non deve nemmeno essere contemplata, mette in contraddizione il rispetto delle leggi fiscali con quelle urbanistiche. Altrimenti saremmo di fronte a un condono mascherato, ossia il quarto della storia repubblicana.

LA PROPOSTA DI LEGGE DI LEGAMBIENTE

A conti fatti, questo dossier, conferma una convinzione che Legambiente ha fatto propria da tempo: occorre rendere efficaci e certe le demolizioni, con il duplice obiettivo del ripristino della legalità violata e dello stimolo alle demolizioni in proprio.

Da almeno tre decenni, Legambiente si occupa attivamente del tema dell'abusivismo edilizio. Al netto delle tante e costanti iniziative pubbliche intraprese, fatte di denunce, blitz, dossier, così come del sostegno delle demolizioni a opera di sindaci e Procure della repubblica, abbiamo svolto attività di pressione sul parlamento, con documenti e proposte, per evitare l'approvazione di norme pro-abusivi (ultima delle quali la proposta AC 1994, nota come ddl Falanga) o per favorire atti legislativi di segno contrario. Alla luce della nostra esperienza e dell'analisi costante del fenomeno, nonché del confronto con le Procure della Repubblica e con le istituzioni maggiormente impegnate su questo fronte, abbiamo maturato la convinzione che, accanto all'attività culturale di informazione e sensibilizzazione sul tema e a quella di denuncia, si debba agire dal punto di vista normativo, introducendo quattro modifiche specifiche a quanto previsto dal Titolo V del Dpr 380/2001.

In primo luogo, crediamo che si debba intervenire con una proposta legislativa che renda più rapido ed efficace l'istituto delle demolizioni degli immobili abusivi. In tal senso, è necessario avocare la responsabilità delle procedure di demolizione agli organi dello Stato, nella figura dei prefetti, esonerando da tale onere i responsabili degli uffici tecnici comunali e, in subordine, soggetti che ricoprono cariche elettive, ovvero i sindaci.

Contestualmente, è necessario intervenire su altri tre aspetti significativi che concorrono all'efficacia delle procedure di ripristino della legalità in materia di abusivismo: 1) la quantificazione e riscossione del danno erariale prodotto dai mancati introiti dovuti alle omesse trascrizioni dell'acquisizione di immobili

abusivi o all'occupazione degli stessi dopo l'iscrizione nella proprietà dei Comuni, 2) il rapporto tra la prescrizione del reato di abusivismo e la demolizione, 3) l'effetto dei ricorsi per via amministrativa sull'iter delle demolizioni.

A queste, si aggiungono altre due previsioni per accelerare l'evasione delle pratiche di condono giacenti e per l'emersione del patrimonio immobiliare non accatastato, ossia le c.d. case fantasma, rilevato dall'agenzia delle entrate allo scopo di "fare cassa" con gli introiti derivanti dalla loro regolarizzazione fiscale.

1

RESPONSABILITÀ ESCLUSIVA DEI PREFETTI.

La competenza delle demolizioni passa dai Comuni ai Prefetti, che ne assumono la responsabilità in via esclusiva, disponendo interventi e avvalendosi delle competenze degli uffici e degli organi della Pubblica amministrazione e dello Stato di cui ha bisogno. Le Procure della Repubblica, per quanto riguarda le procedure derivanti dall'iter giudiziario, "saltano" il passaggio con in Comuni e mandano direttamente all'Ufficio del Prefetto l'elenco degli immobili da demolire. Se il reo dell'illecito non demolisce entro 90 giorni, come previsto dalla legge, l'onere dell'abbattimento passa direttamente al Prefetto, che dispone delle competenze dell'ufficio tecnico del comune per la redazione del progetto di demolizione. Lo Stato anticipa le spese prevedendo uno specifico capitolo di bilancio, un fondo che deve essere rimpinguato dalla riscossione delle spese in danno dell'abusivo a opera dell'Agenzia delle entrate. Questa procedura porta con se alcuni vantaggi accessori: per esempio, il Comune non può più giocare la carta della mancata demolizione a causa della esiguità di fondi. Deve prevalere la gara d'appalto per l'intervento di abbattimento, anche per sostenere e rilanciare l'attività del settore edile, che viene indetta dalla Prefettura. Se dovesse andare deserta, in sostituzione il Prefetto im-

pegna il Genio militare. La questione degli alti costi dell'impiego del genio militare diviene un aspetto da regolare tra amministrazioni afferenti allo Stato centrale e l'aggravio di costi sarà parte del conteggio a carico dell'abusivo in fase di risarcimento.

2

CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUL DANNO ERARIALE.

La Corte dei conti, annualmente, deve verificare, quantificare e imputare l'eventuale danno erariale dovuto alle mancate entrate nelle casse comunali del corrispettivo economico dovuto per l'occupazione da parte degli abusivi di immobili divenuti di proprietà comunale per la mancata demolizione. Il Comune ha l'obbligo di riscuotere a titolo d'indennità di occupazione, relativa al tempo intercorso tra il momento dell'acquisizione per la mancata demolizione e il definitivo sgombero dell'immobile, una somma pari ai canoni di locazione secondo la legislazione in materia di equo canone. Per evitare che la mancata trascrizione diventi un metodo per tutelarsi dalla responsabilità contabile, ben più temuta di una denuncia per omissione, il calcolo della mancata riscossione (e quindi del danno erariale) deve scattare dal momento dell'acquisizione di fatto. Cioè dalla scadenza dell'ordinanza di demolizione inevasa e non dalla trascrizione nei registri immobiliari. La Corte dei Conti entro il 15 febbraio di ogni anno dovrà effettuare un controllo sulla corretta attività di riscossione da parte dell'ufficio comunale competente relativa all'annualità precedente. In caso di mancata riscossione da parte del responsabile-dirigente, la Procura regionale della Corte dei Conti procede per l'accertamento del danno erariale.

3

PRESCRIZIONE E DEMOLIZIONE.

Per quanto riguarda le demolizioni per via giudiziaria, va posta alla base degli interventi la sentenza che

accerta il reato e non invece quella di condanna del reo. Così come già avviene in materia di lottizzazione (ex art. 44 TU edilizia), perché i tempi di prescrizione (dopo 4 anni e mezzo circa) non pregiudichino l'iter della demolizione, ma semplicemente incidano sulla condanna dell'abusivo.

4

RICORSI AL TAR E ITER DI DEMOLIZIONE.

Per evitare che le demolizioni vengano di fatto "impedite" da innumerevoli ricorsi, spesso pretestuosi, è necessario prevedere lo stop all'iter di una demolizione solo in presenza di un provvedimento di sospensione da parte di un tribunale. In assenza di questo, non vi è motivo perché il Prefetto arresti le procedure.

5

CHIUSURA DEI CONDONI.

Per concludere l'esame delle pratiche dei condoni edilizi ancora in fase, è istituito un fondo di rotazione con uno stanziamento pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2022. Il fondo è istituito nello Stato di previsione del ministero delle Infrastrutture che con Decreto di concerto con il Ministero dell'Ambiente e dell'Economia, definisce le modalità di accesso e utilizzazione.

6

EMERSIONE DEGLI IMMOBILI NON ACCATASTATI.

L'agenzia delle Entrate trasmette le informazioni relative ai fabbricati non accatastati acquisite sulla base delle immagini aeree e delle verifiche di cui al DL 78/2010, ai Ministeri dell'Ambiente e delle Infrastrutture, ai Comuni e ai Prefetti, in modo che siano avviate le attività di verifica della regolarità, non solo fiscale, ma anche edilizia. Tutti gli immobili di cui si accerti la natura abusiva devono essere sottoposti al regolare iter che porta alla loro demolizione.



LEGAMBIENTE

Via Salaria 403 | 00199 Roma
tel. 06862621 | fax 0686218474
legambiente@legambiente.it
www.legambiente.it

