



**LEGAMBIENTE**

# ABUSIVISMO EDILIZIO: L'ITALIA FRANA IL PARLAMENTO CONDONA

20 FEBBRAIO 2014



## Indice

Premessa	2
1. L'Italia abusiva	5
1.1. Il buco nero delle mancate demolizioni e i condoni dimenticati	7
1.2. Le "case fantasma"	10
2. Gli abbattimenti nel 2013	11
3. I tentativi di condono e il Ddl Falanga	15
4. Il caso Campania	18
5. Il caso Sicilia	20
6. La Pdl Realacci sulle demolizioni	23
7. La campagna Abbatti l'abuso	25
Riferimenti bibliografici e normativi	27

Il dossier "Abusivismo edilizio: l'Italia frana, il Parlamento condona" è stato curato dall'Osservatorio nazionale Ambiente e Legalità di Legambiente: *Laura Biffi, Stefano Ciafani, Francesco Dodaro, Rossella Muroli, Antonio Pergolizzi.*

Hanno collaborato:  
*Domenico Fontana e Maurizio Picca.*

Roma, 20 febbraio 2014

## Premessa

Lo sosteniamo da tempo, il miglior deterrente al nuovo abusivismo è il ripristino della legalità, quindi l'abbattimento degli immobili fuorilegge. Viceversa, ogni ipotesi di sanatoria alimenta nuovo cemento, come è successo con i tre condoni edilizi, quelli del 1985, del 1994 e del 2003.

Come se nulla fosse, oggi si continua a costruire illegalmente e a cercare di salvare le case abusive dalle demolizioni. Parliamo di una realtà tanto diffusa quanto difficile da censire, rispetto alla quale i dati ufficiali, se ci sono, sono carenti e spesso palesemente contraddittori e sottostimati. Nel 2014 manca ancora una mappatura nazionale del fenomeno. Secondo il Cresme, nel 2013 in barba alla crisi economica che ha colpito duramente il settore edile, sarebbero stati costruiti 26mila nuovi immobili illegali, tra ampliamenti e nuove costruzioni. Per questo è nata la campagna *Abbatti l'abuso*, a cui hanno già aderito il Consiglio nazionale dei geologi, il Consiglio nazionale degli architetti, Libera e Avviso Pubblico. Per dare il via alle demolizioni, affrontando alla radice i problemi che finora lo hanno impedito. Perché se in vaste aree del Paese l'abusivismo edilizio non trova più tolleranza, in altre, purtroppo, viene ancora oggi difeso strenuamente. Nonostante, è bene ricordarlo, abbattere un immobile abusivo non sia una facoltà, ma un preciso obbligo delle Amministrazioni comunali: lo prevede il Dpr 380/2001, il Testo unico sull'edilizia, sulla carta, una buona legge, purtroppo sostanzialmente disattesa.

Se quello appena passato è stato un anno di demolizioni, anche molto importanti, dopo vent'anni di battaglie legali, ad esempio, sono stati rimossi gli scheletri di Lido Rossello e di Scala dei turchi sulla costa agrigentina; è anche vero che è stato un anno denso di tentativi per approvare in Parlamento un nuovo condono, mascherato sotto le più diverse iniziative (e, forse, il nesso tra le due cose è tutt'altro che casuale): tra emendamenti e disegni di legge, ne abbiamo contati cinque. Ben 22 dal gennaio del 2010. Tutti rispediti al mittente, anche grazie all'attiva opposizione di Legambiente. Tranne l'ultimo, il Ddl Falanga in versione "larghe intese", che ha avuto maggiore fortuna. Il 22 gennaio scorso l'aula del Senato lo ha votato con 189 sì, 61 no e 7 astenuti e lo ha trasmesso alla Camera dei deputati, dove ci auguriamo venga respinto.

E sarebbe un importante indice di responsabilità da parte del Parlamento approvare la Proposta di legge Realacci sulle demolizioni (già presentata allo scadere della XVI legislatura al Senato da Ferrante e Della Seta e alla Camera da Realacci e Granata) che giace in attesa di essere calendarizzata alla Camera dal marzo dello scorso anno. Sarebbe un segno concreto di vicinanza a quanti, sindaci, magistrati, prefetti fanno ogni giorno con onore il proprio mestiere, spesso isolati, osteggiati, minacciati. Nel caso dei sindaci, spesso non rieletti.

I tentativi di fermare le ruspe delle Procure, per esempio in Campania, affermano l'esigenza di salvare le case fuorilegge in nome di un presunto abusivismo di necessità. Ma questo "abusivismo della povera gente" oggi

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, imprenditori, assessori comunali. Ed è difficile immaginare che costoro possano adattarsi alle case popolari.

Affrontare il problema, serissimo, del bisogno abitativo è una priorità anche per Legambiente, tanto che nel dossier *"Piano casa, otto mesi e quindici leggi dopo - cosa è diventato il provvedimento che doveva rilanciare l'edilizia in Italia"*, del novembre del 2009, sottolineavamo come dieci anni di espansione edilizia avessero portato oltre 3 milioni di nuovi alloggi, ma senza risolvere in alcun modo il problema delle famiglie sotto sfratto per morosità. Una circostanza, purtroppo, oggi ancora più attuale di quattro anni fa.

Il motivo è presto detto: la produzione edilizia degli ultimi anni è fatta soprattutto di seconde case, investimenti privati e fondi immobiliari che hanno prodotto case inaccessibili proprio a chi ne avrebbe bisogno: nuove famiglie, immigrati, giovani. Una politica della casa che affronti il bisogno di alloggi attraverso un programma di edilizia residenziale pubblica e al contempo rilanci l'esangue settore edile puntando sulla riqualificazione energetica di case, quartieri, periferie. Avviando interventi che puntino a coniugare sicurezza statica e efficienza energetica, lavorando sul patrimonio esistente invece di occupare nuovi ettari di suoli agricoli, recuperando i centri storici.

E' una sfida che, se affrontata adeguatamente, potrebbe consentire la nascita di nuove competenze, lavoro, occasioni per portare qualità architettonica nelle periferie. Perché la bioedilizia oggi può rappresentare a tutti gli effetti uno dei più interessanti cantieri della Green economy. Senza dimenticare la necessità, non più eludibile, di delocalizzare gli insediamenti sorti nelle aree a rischio dissesto, considerando anche l'opportunità di demolire e ricostruire. Una pratica pressoché sconosciuta in Italia, dato che tra i 1.354 comuni interpellati dalla ricerca Ecosistema Rischio 2013, condotta da Legambiente e Dipartimento di protezione civile, solo 55 hanno dichiarato di aver avviato nell'ultimo biennio procedure di delocalizzazione. Lo stivale si sgretola sotto le frane e le ondate di piena dei fiumi, ma nonostante tutto nell'ultimo decennio sono state edificate aree esposte a pericolo frane e alluvioni in ben 186 Comuni.

Il nostro Paese è vittima di una devastante pluridecennale cementificazione, abusiva, "legalizzata" dai condoni, piuttosto che da autorizzazioni illegittime o, nel migliore dei casi, irresponsabili. Abbiamo occupato le coste, i letti dei fiumi, i pendii delle montagne e le pianure senza pensare, non solo al danno paesaggistico e al consumo irreversibile di una risorsa limitata come il suolo, ma neanche al pericolo di realizzare abitazioni, terrazze, alberghi, scuole, uffici in aree dove non si dovrebbe nemmeno piantare una tenda da campeggio. Sprezzanti del pericolo, in questi anni abbiamo assistito a frane, alluvioni,

esondazioni che hanno spazzato via pezzi di territorio, case, beni culturali, spesso – molto spesso – anche vite umane. Prima increduli, poi sempre più consapevoli che la frequenza di questi fenomeni aveva poco di eccezionale, che stava diventando “normale”.

Se una parte degli italiani, in certi posti maggioritaria, ha considerato finora il diritto di costruirsi una casa, anche abusivamente, un diritto inalienabile, oggi questo presunto diritto viene messo in discussione in modo brutale dagli effetti del dissesto idrogeologico. Così nell’opinione pubblica comincia a diffondersi una valutazione differente, che forse sono bellezza, sicurezza e legalità che devono diventare diritti inalienabili di tutti i cittadini. Che una grande opera di manutenzione e messa in sicurezza del territorio è necessaria per tutelare gli oltre 6 milioni di italiani che vivono e lavorano in aree ad alto rischio, per salvaguardare patrimonio naturale e artistico, borghi antichi, creare nuova economia e nuova occupazione, restituire legalità e rinnovare bellezza. Una prospettiva, però, che la politica stenta a fare propria. Basti pensare che dalla tragedia di Messina del 2009 al 2013 sono stati stanziati un miliardo di euro per le emergenze e solo 350 milioni per la prevenzione: per evitare i danni, un terzo di quanto si spende per ripararli.

In questo progetto di futuro, sconfiggere la piaga dell’abusivismo edilizio non solo di deve, ma si può. E’ una condizione imprescindibile. E’ una battaglia di civiltà, lunga e impegnativa, ma che deve essere affrontata. Occorre innescare un cambiamento che è soprattutto culturale, lo sappiamo bene, il resto verrà di conseguenza.

## 1. L'Italia abusiva

Il fenomeno dell'abusivismo edilizio prospera indisturbato da decenni e non conosce crisi: se il settore dell'edilizia legale piange lacrime amare, con l'Associazione nazionale costruttori edili che dichiara 669.000 posti di lavoro persi in pochi anni, le betoniere dei cantieri fuorilegge continuano a impastare cemento. Una casa abusiva può costare anche la metà di una costruzione in regola, basti pensare che tutta la filiera ha un prezzo ridotto: i materiali acquistati in nero, la manodopera pagata in nero, zero spese alla voce sicurezza del cantiere.

Nel 2013, tra case realizzate ex novo e significativi ampliamenti di volumetria in immobili preesistenti, sono stati calcolati 26mila nuovi abusi. Una cifra che rappresenta oltre il 13% del totale delle nuove costruzioni. Significa che grosso modo una nuova casa su dieci di quelle sorte nell'ultimo anno è fuorilegge. C'è poi l'effetto accumulo che porta a cifre davvero inquietanti: tra il 2003, ultimo anno in cui era possibile presentare la domanda di condono edilizio, e il 2011, il Cresme ha censito la cifra record di 258mila case abusive, per un giro di affari illegale, basato sui numeri e sui valori immobiliari medi, che Legambiente valuta in circa 18,3 miliardi di euro.

A questa colata di cemento fuorilegge si deve sommare il vecchio abusivismo, quello costruito prima del 2003 e non condonabile, che fa brutta mostra di sé lungo la penisola, molto spesso sulle coste, nelle zone di maggiore pregio paesaggistico, nelle aree più fragili del territorio dove esistono vincoli precisi legati al dissesto idrogeologico. Dove non si può edificare perché la terra frana e i fiumi esondano, inghiottendo tutto quello che trovano sulla loro strada, case e abitanti compresi.

E' la Sicilia a guidare la classifica 2013 dell'abusivismo edilizio nelle aree demaniali marittime, con 476 illeciti, 725 persone denunciate e 286 sequestri. Al secondo posto si colloca, come lo scorso anno, la Campania, dove si riscontra però il maggior numero di sequestri, mentre sale sul "podio" la Sardegna, che scala due posizioni rispetto al 2012 e si segnala anche per essere la regione con il maggior numero di persone denunciate, ben 988. Le altre due regioni a tradizionale presenza mafiosa (Puglia e Calabria) occupano rispettivamente la quarta e la quinta posizione.

### La classifica dell'abusivismo edilizio sul demanio marittimo

	<i>regione</i>	<i>infrazioni accertate</i>	<i>% sul totale</i>	<i>denunce e arresti</i>	<i>sequestri</i>
1	Sicilia =	476	16,6%	725	286
2	Campania =	449	15,7%	736	330
3	Sardegna ↑	425	14,8%	988	155
4	Puglia ↓	420	14,7%	906	276

5	Calabria ↓	329	11,5%	360	113
6	Toscana =	153	5,3%	191	60
7	Liguria =	140	4,9%	162	29
8	Lazio =	132	4,6%	152	72
9	Emilia Romagna =	108	3,8%	110	69
10	Marche ↑	72	2,5%	83	39
11	Friuli Venezia Giulia ↑	54	1,9%	64	10
12	Abruzzo ↓	31	1,1%	57	16
13	Molise ↑	29	1%	30	12
14	Veneto ↓	26	0,9%	26	10
15	Basilicata =	20	0,7%	25	14
	<b>Totale</b>	<b>2.864</b>	<b>100%</b>	<b>4.615</b>	<b>1.491</b>

Fonte: Legambiente, dossier Mare Monstrum 2013

L'abusivismo edilizio, oltre a sfregiare il paesaggio, alimenta una vera e propria filiera del cemento illegale (dalle cave, agli impianti di calcestruzzo, fino alle imprese edili), arricchendo in molti territori le casse dei clan. Non solo, nei cantieri del mattone illegale il lavoro nero è la regola, la sicurezza semplicemente non esiste, i materiali utilizzati sono di pessima qualità.

Un settore dove è molto forte anche la connivenza delle pubbliche amministrazioni con la criminalità organizzata. L'analisi dei decreti di scioglimento delle amministrazioni locali condizionate dalla mafia restituisce un dato inequivocabile: l'81% dei Comuni sciolti in Campania dal 1991 ad oggi, vede tra le motivazioni un diffuso abusivismo edilizio, casi ripetuti di speculazione immobiliare, pratiche di demolizione inevase. Il record va alla provincia di Napoli, con l'83% di Comuni commissariati anche per il mattone illegale, percentuale che scende al 77% in provincia di Caserta. In altri termini, oltre un milione di cittadini almeno una volta sono stati amministrati dalla camorra del cemento: un impasto di complicità tra clan e compiacenza di costruttori, uffici tecnici e politici. A Caserta, si legge nella nota del prefetto del 1991, l'abusivismo edilizio ha assunto dimensioni e gravità preoccupanti, è uno dei modi di riciclaggio del denaro da parte delle locali organizzazioni camorristiche e le costruzioni realizzate abusivamente e non censite sono centinaia. Il Comune omette di esercitare qualsiasi compito di vigilanza, accertamento e repressione. Stesso discorso a Boscoreale (Na), sciolto per due volte, nel 1998 e nel 2006, dove nel settore edilizio, ampiamente permeabile alle illecite interferenze della criminalità organizzata, è stato rilevato un significativo incremento di opere abusive "ricollegabile all'inerzia dell'ente nell'intraprendere azione di contrasto". Idem a San Giuseppe Vesuviano, nel 2009 (con 1.154 abusi accertati nel periodo 2000-2008) risulta tra i territori della regione Campania maggiormente colpiti dall'abusivismo edilizio.

## 1.1 Il buco nero delle mancate demolizioni e i condoni dimenticati

Accanto alle promesse di sanatoria, il nuovo cemento illegale può contare su un altro “incentivo” micidiale: la quasi matematica certezza che l’immobile abusivo non verrà abbattuto.

Le ordinanze di demolizione effettivamente eseguite, anche quando sono previste da sentenze della magistratura diventate definitive, sono l’eccezione, non la regola. Come dimostra la tabella, il rapporto tra ordinanze ed esecuzioni è bassissimo: le demolizioni superano di poco il 10%. “Tra il dire e il fare”, dunque, spesso passano anni, sempre che al “fare”, ossia ad abbattere effettivamente gli immobili, ci si arrivi.

### Ordinanze di demolizione e abbattimenti nei Comuni capoluogo di provincia dal 2000 al 2011

<i>Ordinanze</i>	<i>Demolizioni</i>	<i>Rapporto tra ordinanze ed esecuzioni</i>
<b>46.760</b>	<b>4.956</b>	<b>10,6%</b>

Nota: si tratta di ordinanze e demolizioni disposte dalla Pubblica amministrazione in 72 comuni)

Fonte: Elaborazione Legambiente su dati dei Comuni capoluogo di provincia

La città con il maggior numero di ordinanze di demolizione emesse è Napoli, con 16.837 provvedimenti, che però riesce a portarne a termine solo 710, pari al 4%. A Reggio Calabria e Palermo, rispettivamente con 2.989 e 1.943 ordinanze, non risulta effettuato neppure un abbattimento. Il Comune più virtuoso sembra essere quello di Prato, dove le ordinanze eseguite dal 2000 al 2011 sono state ben 957 (un dato che tiene conto anche delle ordinanze adottate in precedenza; quelle emesse nello stesso periodo sono state, infatti, 876). Significativo anche il dato di Genova, con 498 demolizioni effettuate, pari al 25,7% delle ordinanze emesse.

Altra situazione anomala, che concorre a rafforzare l’idea che avere costruito una casa illegale in fondo non è così rilevante, riguarda i condoni dimenticati, ossia tutte quelle pratiche di condono edilizio giacenti negli uffici tecnici dei Comuni italiani in attesa di essere esaminate.

Si riferiscono, non solo l’ultimo condono, quello del 2003, ma anche quello del 1994 e, addirittura, a quello del 1985. In molti casi non si è nemmeno valutata la loro ammissibilità, così un impressionante numero di case abusive sopravvive grazie all’etichetta di “condonabile”, 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 molto grave, 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 subito le pratiche inammissibili. Devono dunque: 1) eliminare le domande con documentazione incompleta (che per la legge del 1994 doveva essere prodotta entro tre mesi di tempo); 2) eliminare tutte le pratiche di nuove costruzioni in aree vincolate (condono 2003); 3) eliminare tutte le pratiche relative a opere non residenziali (condono 2003). Fatti questi passaggi, in breve tempo si riduce la mole di richieste da esaminare.

L'inerzia dei Comuni – non sanzionata in alcun modo – su questo fronte non è ammissibile, se si vuole incidere in modo significativo sul tema dell'abusivismo (consentire che il vecchio abusivismo la faccia franca significa incentivare la realizzazione di nuovo 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.

Nella tabella che segue, relativa ai soli capoluoghi di provincia (72 su 104 intervistati), appare chiaro il divario tra il numero di domande presentate e quelle sottoposte a valutazione, sia essa con esito positivo o negativo: sommando i tre condoni (1983, 1994 e 2003) nei capoluoghi di provincia italiani sono state depositate 2.040.544 domande di sanatoria. Di queste, il 41,3% risulta ancora oggi inevaso.

### Lo stato delle pratiche di condono edilizio nei Comuni capoluogo di provincia (anno 2011)

<i>Condono</i>	<i>Richieste</i>	<i>Ammesse</i>	<i>Respinte</i>	<i>In attesa di valutazione</i>
<i>L. 47/1985</i>	<i>1.513.165</i>	<i>930.443</i>	<i>15.626</i>	<i>567.096 (37,48%)</i>
<i>L. 724/94</i>	<i>312.663</i>	<i>167.720</i>	<i>6.901</i>	<i>138.042 (44,15%)</i>
<i>L.209/2003</i>	<i>214.716</i>	<i>70.425</i>	<i>5.332</i>	<i>138.959 (64,72%)</i>
<b><i>Totale</i></b>	<b><i>2.040.544</i></b>	<b><i>1.168.588</i></b>	<b><i>27.859</i></b>	<b><i>844.097 (41,37%)</i></b>

Fonte: Elaborazione Legambiente su dati dei Comuni capoluogo di provincia

## Le prime dieci città capoluogo per richieste di condono edilizio (anno 2011)

	<b>Città</b>	<b>Richieste di condono (anno '85-'94-'03)</b>	<b>Ammesse</b>	<b>Respinte</b>	<b>In attesa</b>
<b>1</b>	<b>Roma</b>	<b>596.680</b>	<b>334.310</b>	<b>56</b>	<b>262.314</b>
<b>2</b>	<b>Milano</b>	<b>138.550</b>	<b>107.000</b>	<b>1.700</b>	<b>29.850</b>
<b>3</b>	<b>Firenze</b>	<b>88.400</b>	<b>75.920</b>	<b>--</b>	<b>12.480</b>
<b>4</b>	<b>Torino</b>	<b>84.931</b>	<b>56.229</b>	<b>649</b>	<b>28.053</b>
<b>5</b>	<b>Napoli</b>	<b>84.912</b>	<b>36.264</b>	<b>830</b>	<b>47.818</b>
<b>6</b>	<b>Venezia</b>	<b>71.376</b>	<b>57.861</b>	<b>3.402</b>	<b>10.113</b>
<b>7</b>	<b>Bologna</b>	<b>63.806</b>	<b>6.700*</b>	<b>1.106*</b>	<b>56.000*</b>
<b>8</b>	<b>Palermo</b>	<b>60.527</b>	<b>5.827</b>	<b>973</b>	<b>53.727</b>
<b>9</b>	<b>Genova</b>	<b>48.641</b>	<b>43.309</b>	<b>2.294</b>	<b>3.038</b>
<b>10</b>	<b>Prato</b>	<b>39.038</b>	<b>19.048</b>	<b>2.101</b>	<b>17.889</b>

\*manca il dato rispetto alle domande accolte e respinte del condono del 1985

Fonte: Elaborazione Legambiente su dati dei Comuni capoluogo di provincia

Quella riportata è una classifica che richiede alcune spiegazioni. Per prima cosa, non deve stupire la posizione di Napoli, città martoriata dall'abusivismo edilizio, così come quella di Palermo. E allo stesso modo non deve stupire l'assenza dalla top ten di città come Reggio Calabria, Cosenza, Catania, Bari, Latina. E' utile infatti ricordare che chi avanza una richiesta di condono, di solito, ha ragionevoli aspettative di ottenerlo, di raggiungere un esito positivo e "sistemare i conti" con la legge mettendo al sicuro la propria casa. Viceversa, se si tratta di provare a sanare un edificio costruito illegalmente in aree a vincolo di inedificabilità assoluta, è improbabile che la si presenti. Quindi, questi numeri rappresentano il patrimonio illegale costruito prima del 2003 nelle città italiane che ha le caratteristiche necessarie per beneficiare del condono edilizio, le case assolutamente insanabili quindi restano fuori.

Allo stesso modo, si tenga presente che più spesso vengono avanzate richieste di condono per piccoli o medi interventi edilizi (ampliamenti di volumetrie esistenti, chiusure di terrazzi, abitabilità dei sottotetti, etc.) e non per costruzioni ex novo. Questo spiega il vertice della classifica occupato da alcune grandi città del nord Italia, centri densamente urbanizzati, dove difficilmente il reato riguarda immobili completamente illegali e quindi è più diffuso il piccolo abuso.

## 1.2 Le “case fantasma”

In attesa che le domande di sanatoria giacenti vengano esaminate, molti immobili restano nella disponibilità dei loro proprietari in virtù di una anomala classificazione, quella di case “sanabili”, per il solo fatto che è stata presentata la richiesta di condono, indifferentemente dal fatto che sia accoglibile o meno. In questo modo sono proposte sul mercato immobiliare, per essere affittate o, addirittura, vendute case che potrebbero, invece, essere destinate all’abbattimento.

E’ quanto rischia di accadere anche con un altro “fronte”, quello delle cosiddette “case fantasma”. Nel 2010 l’allora governo Berlusconi inserì nella Finanziaria bis una norma sull’emersione degli immobili sconosciuti al catasto, incaricando l’Agenzia del territorio di censire il patrimonio edilizio “fantasma”. Si tratta di oltre 1.200.000 immobili censiti e il governo Monti a marzo del 2012 ha dato alla stampa cifre significative circa le somme che tutte queste proprietà immobiliari porteranno nelle casse pubbliche: tra Stato e Comuni dovrebbero entrare quasi 500 milioni di euro. Fatta la stima degli introiti, come spesso accade, è iniziato un balletto di cifre, di distinguo e precisazioni. Ma il punto è un altro: dentro quel patrimonio immobiliare ci sono anche tutte le case abusive. Quindi illegali e non tassabili, tutt’al più da abbattere. Il governo ha stabilito che gli accertamenti di conformità urbanistica toccano ai Comuni entro tempi stabiliti. Un auspicio, più che un richiamo alle responsabilità, che rischia di restare lettera morta. L’attività di verifica, infatti, in larga parte è ancora in corso oppure non è stata nemmeno avviata, mentre le cartelle esattoriali sono già partite.

Quella sull’emersione fiscale degli immobili non accatastati, insomma, è una legge che suscita più di una perplessità. Poche spiegazioni per un censimento che è stato presentato come un provvedimento di natura sostanzialmente tributaria. Simile a un mini condono, la legge ha consentito la regolarizzazione fiscale degli edifici non accatastati con forti sconti sugli arretrati: a quanti sono emersi spontaneamente, le multe per mancati pagamenti sono state ridotte di un terzo. Ma come si può pensare che si paghino le tasse su immobili che dovranno essere confiscati e demoliti? Evidentemente non si può. A meno che tutte le case autodenunciate non vengano considerate d’ora in poi oltre che fiscalmente in regola, anche conformi dal punto di vista urbanistico, ipotesi che sembra francamente azzardata.

## 2. Gli abbattimenti nel 2013

Sono 12 gli interventi di demolizione edilizia che abbiamo censito nel 2013. Si tratta per lo più di immobili realizzati sul demanio marittimo, ma non mancano alcuni casi significativi nelle zone interne, ad esempio nei parchi e nelle aree protette.

La rassegna riportata qui sotto in ordine cronologico, dal più al meno recente, comincia con un immobile a Panarea, nell'arcipelago delle Eolie, demolito all'inizio di dicembre e si chiude con lo scheletro abbattuto a Torre Suda a Racale, sulla costa leccese, nel mese di maggio. Nella quasi totalità dei casi, si tratta di abitazioni private, di ville costruite in riva al mare.

Due, in particolare, raccontano di un successo raggiunto dopo una lunga battaglia, cominciata oltre vent'anni fa con le prime denunce di Legambiente. Sono, o meglio erano, le palazzine di Lido Rossello e lo scheletro sulla spiaggia della Scala dei Turchi, a Realmonte, in provincia di Agrigento. Manufatti "gemelli" nella buona e nella cattiva sorte, che sono stati abbattuti a pochi giorni di distanza.



Vale la pena ricordarne la storia. Le tre ville non finite di Lido Rossello si trovavano in una baia lungo la costa agrigentina, luogo di grande suggestione a lungo al centro delle mire speculative di alcuni politici e imprenditori locali. Nei primi anni Novanta, con uno strumento urbanistico scaduto e in totale violazione del vincolo paesistico, alcuni assessori rilasciarono a sé stessi una serie di concessioni edilizie per realizzare palazzine in riva al mare, piantando i piloni nella sabbia e sbancando la costa di pietra bianca che completava il tratto costiero. Nel 1992 le prime denunce di Legambiente e l'anno seguente l'intervento della magistratura che annullava la concessione e bloccava i lavori. Nel febbraio del 1994 l'intera Giunta municipale, la commissione

edilizia e alcuni imprenditori vennero arrestati, processati e condannati. Negli anni seguenti i proprietari hanno ripetutamente tentato le vie giudiziarie, ma senza successo. Dopo l'ennesimo ricorso rigettato da parte del Consiglio di giustizia amministrativa nel 2011, l'attuale amministrazione, su pressione della Procura della Repubblica di Agrigento, si è infine convinta della necessità di demolire quell'orrore una volta per tutte. A questo punto, la proprietà, risultati vani tutti i ricorsi, ha optato per l'intervento in autodemolizione, a poche ore dallo scadere dell'ultimatum della Procura.

A poca distanza, c'è una spiaggia ancora più famosa, un'attrazione unica, meta ogni anno di decine di migliaia di turisti provenienti da tutto il mondo. E' la Scala dei turchi, una parete di marna, pietra di calcaree e argilla bianco cangiante, che degrada a scala verso il Mediterraneo. Fino alla scorsa estate era affiancata da un gigantesco scheletro di cemento armato, un hotel non finito che, guarda il caso, ricevette la "provvidenziale" concessione edilizia nel 1989 dalla stessa amministrazione comunale di Realmonte. Legambiente con una denuncia nel 1990 ottenne il blocco dei lavori e il sequestro del cantiere. Nel frattempo, però, il primo lotto da circa 2.000 metri cubi era stato realizzato. A giugno del 2013 le tanto attese ruspe hanno frantumato quello scempio, restituendo ai turisti il magnifico orizzonte del mare agrigentino.

Scala dei turchi e Lido Rossello sono state una vittoria giudiziaria, la dimostrazione che, perseverando, alla fine la giustizia trionfa. Ma anche un'importantissima vittoria culturale. Fino a qualche anno fa, infatti, a fare da baluardo sul fronte dell'antiabusivismo c'erano gli ambientalisti e pochi altri. Oggi, per fortuna, la consapevolezza che quelle speculazioni immobiliari hanno pregiudicato pesantemente, e troppo a lungo, lo sviluppo economico e turistico di territori importanti è un patrimonio condiviso.

Molto spesso i sindaci che non demoliscono si trincerano dietro l'alibi economico: la mancanza di denaro per fare fronte alle spese di abbattimento viene posta come prima motivazione per giustificare l'inerzia della pubblica amministrazione.

Eppure, a dispetto dei proclami, abbattere non ha costi eccessivi. E, soprattutto, bisogna sempre ricordare che la legge parla chiaro: la demolizione deve avvenire a opera del proprietario dell'immobile. Se questo non agisce, il Comune provvede in sua vece, ma poi gli presenta il conto. E' la demolizione e il ripristino dei luoghi "in danno del proprietario". Il Comune può anche chiedere un mutuo alla Cassa depositi e prestiti, dove esiste un fondo ad hoc per le demolizioni. Quando il proprietario paga la spesa all'amministrazione, il prestito deve essere restituito entro 60 giorni dal risarcimento. In ogni caso non oltre il termine di 5 anni. Il Comune stesso può istituire un fondo di rotazione destinato agli interventi di demolizione.

La spesa di un intervento effettuato dalla pubblica amministrazione di norma è ben più alta di quanto sarebbe se ad azionare le ruspe fosse il padrone di casa. E' per questo che, messi con le spalle al muro dalle Procure che minacciano di intervenire d'ufficio, alcuni decidono di fare da sé, risparmiando un bel po' di quattrini. E' successo nel tempo a Ischia, è successo la scorsa

estate a Realmonte, dove il costo per il privato si è aggirato sui 20mila euro a manufatto.

C'è un caso, invece, in cui l'alibi economico non c'entra: ci sono i soldi, c'è l'appalto, ma gli scheletri non vengono abbattuti. E' la singolare vicenda delle ville di Quarto caldo, nel Parco nazionale del Circeo, a San Felice Circeo.



Nell'ottobre del 2012 sono state demolite le prime due strutture di una lottizzazione risalente alla metà degli anni '70 ed è stato messo a disposizione uno stanziamento di 226mila euro (50mila da parte del Comune e 176mila dall'Ente

Parco) per completare l'opera. Restano otto scheletri, sono passati sedici mesi, tutto è fermo.

## La white list delle demolizioni (2013)

### Panarea (Me)

Un'abitazione di circa 50 metri quadrati a Panarea nell'arcipelago delle Eolie, patrimonio dell'Umanità dell'Unesco

2 dicembre 2013

### Porto Cesareo (Le)

Una villetta abusiva in località Torre Lapillo il cui proprietario era stato condannato alla demolizione in via definitiva nel 2008

14 novembre 2013

### Ischia (Na)

Un villino allo stato grezzo in località Montagnone, nel Comune di Barano d'Ischia

30 ottobre 2013

### Oasi del Simeto, Catania

Abbattimento di alcune case abusive del villaggio Rainbow di San Francesco la Rena

Ottobre 2013

---

*Abusivismo edilizio: l'Italia frana, il Parlamento condona.*

Legambiente 20.2.2014

Pag. 13

### **Collina dei Camaldoli (Na)**

Avviata la demolizione di alcune strutture all'interno del complesso turistico e commerciale Casal da Padeira, costruito abusivamente sulla collina dei Camaldoli a Napoli. Sotto i colpi delle ruspe, edifici di proprietà del clan Polverino.

Primi anni 80 - 10 ottobre 2013

### **Ardea (Rm)**

Un immobile abusivo di circa 60 mq sul Lungomare degli Ardeatini.

A fine settembre 2013 le demolizioni effettuate sul territorio del Comune di Ardea ammontavano a 182.

30 settembre 2013

### **Ecomostri di Montecorice (Sa)**

Quattro scheletri in cemento armato in località Ripe Rosse realizzati in un'area vincolata, ma con "regolare" concessione edilizia.

1981 – luglio 2013

### **Le Salzare ad Ardea (Rm)**

Le palazzine B e C del complesso "Le Salzare", un residence abusivo a forma di "serpentone" composto da 7 blocchi e realizzato nei primi anni 90 sopra un area archeologica.

Anni 90 - 29 luglio 2013

### **Villette a Roma**

Quattro edifici in via Colle Mattia (VI municipio) accanto al fosso di Fontana Candida, 13 appartamenti per 1.500 metri quadrati.

10 luglio 2013

### **Ville di Lido Rossello, Realmonte (Ag)**

Tre palazzine sulla spiaggia costruite dagli assessori che rilasciarono a se stessi illecite concessioni edilizie

Primi anni '90 – 20 giugno 2013

### **Ecomostro di Scala dei Turchi, Realmonte (Ag)**

Uno scheletro di cemento armato di 6mila metri cubi (ne erano previsti il triplo) sulla spiaggia che conduce alla famosa scogliera bianca

1989 – 6 giugno 2013

### **Torre Suda, Racale (Le)**

Immobile non finito di due piani, per 470 metri cubi di volumetria, in una zona sottoposta a vincolo paesaggistico.

Maggio 2013

Fonte: Mare Monstrum 2013, dossier Legambiente

### 3. I tentativi di condono e il Ddl Falanga

Ventidue, tra emendamenti ai decreti omnibus e disegni di legge ad hoc: tanti sono stati, dal gennaio del 2010 a oggi, i tentativi in sede legislativa di salvare le case abusive.

Sono stati portati avanti con il governo Berlusconi, con il governo Monti e, infine, con il governo Letta. E proprio con le larghe intese dell'ultimo esecutivo sembra che si sia trovata la quadra: infatti grazie al voto del Pd al Senato, il Ddl Falanga, dal nome del primo firmatario il senatore Ciriaco De Falanga, ha avuto il suo primo via libera e oggi è in discussione alla Camera. Un Disegno di Legge dalla vita travagliata, nato nel giugno del 2013 per avocare in via esclusiva la facoltà di demolire alle prefetture, è divenuto in seguito un elenco di priorità che le Procure devono osservare nella scelta degli immobili da abbattere. Apparentemente un cambiamento significativo, in realtà una trasformazione che non ha mai perso di vista l'obiettivo principale: fermare l'attività demolitrice delle Procure della Repubblica. Così è stata stilata una serie di regole per razionalizzare, caso mai ce ne fosse stato bisogno, il lavoro degli uffici giudiziari.

Il Disegno di Legge Falanga, votato al Senato e trasmesso alla Camera dove è in discussione proprio in questi giorni, fissa "Disposizioni in materia di criteri di priorità per l'esecuzione di procedure di demolizioni di manufatti abusivi". Elenca una serie di priorità a cui le Procure devono attenersi nella scelta dei manufatti da demolire.

Così prima di abbattere una villetta costruita sulla spiaggia, o un villaggio turistico, il magistrato deve obbligatoriamente demolire le case pericolanti, quindi quelle non finite, poi quelle utilizzate a scopi criminali e quelle di proprietà dei boss mafiosi. Qualora non intenda aderire a questa procedura può farlo, ma si deve giustificare "motivandone specificamente le ragioni". In ogni caso, la facoltà di deroga non gli sarà concessa per le case "abitate", prime o seconde che siano.

Fatta la legge, trovato l'inganno. O, in questo caso, l'esatto contrario: non sarebbe infatti la prima volta che i proprietari di un immobile sotto la minaccia delle ruspe alloggino in tutta fretta l'anziano o il disabile di famiglia costretto in carrozzina o numerosi nipotini nella casa abusiva.

Senza contare le conseguenze pratiche di vincoli così stringenti, che porranno enormi ulteriori difficoltà perché si possa procedere a un abbattimento. Perché l'obbligo di verificare le condizioni previste dall'elenco, è evidente anche al più ingenuo osservatore, significa insabbiarsi nella burocrazia e nei ricorsi giudiziari: di fatto vuol dire bloccare le demolizioni e fare un regalo agli abusivi. Immaginiamo il caso di Ischia. Per istruire le pratiche e classificare le oltre 600 ordinanze di demolizione dell'isola secondo i criteri di priorità sarebbe necessario l'impegno esclusivo e a tempo pieno di tutti gli uffici comunali e di tutte le forze dell'ordine. Senza parlare della quantità di nuovi e pretestuosi ricorsi al Tar da parte di abusivi "vittime" del mancato rispetto dei nuovi criteri di urgenza.

Come abbiamo detto, il Ddl Falanga altro non è che l'ennesimo tentativo di bloccare le demolizioni. La prima ondata di provvedimenti si concentrava esplicitamente sulla volontà di ottenere per la Campania la riapertura dei termini dell'ultimo condono edilizio, quello del 2003. I più recenti hanno invece puntato la mira sulle Procure, provando a ostacolarne, se non addirittura a paralizzarne, l'attività in materia di antiabusivismo.

Ai membri della Camera dei deputati oggi rilanciamo il nostro appello, perché non siano complici dei paladini degli abusivi e respingano al mittente questo provvedimento.

### **I tentativi legislativi per salvare le case abusive dal gennaio 2010 al gennaio 2014**

	<b>Data</b>	<b>Strumento legislativo</b>	<b>Primi firmatari</b>
1	Gennaio 2010	Emendamento al decreto Milleproroghe	Sen. Sarro, Nespoli (Pdl)
2	19 gennaio 2010	ddl	Sen. Villari (Mpa)
3	17 febbraio 2010	ddl	Sen. Sarro, Nespoli et alii (Pdl)
4	2 marzo 2010	ddl	On. Labocchetta (Pdl)
5	23 aprile 2010	Decreto "blocca ruspe"	
6	31 maggio 2010	Sanatoria catastale	
7	21 giugno 2010	Emendamento alla manovra economica correttiva	Sen. Tancredi, Latronico, Pichetto Fratin (Pdl)
8	28 giugno 2010	Emendamento alla manovra anticrisi	Sen. Sarro, Coronella (Pdl)
9	30 giugno	Consiglio regionale della Campania. Approvati 2 odg	Presidente della commissione urbanistica De Siano, capogruppo Pdl Martusciello
10	Giugno 2010	Emendamento alla manovra economica	Sen. Fleres, Alicata (Pdl)
11	1 luglio 2010	ddl	On. Stasi, Cesaro, Petrenga (Pdl)
12	Agosto 2011	Emendamento	Sen. Coronella (Pdl)
13	Febbraio 2012	Emendamento al decreto milleproroghe	Sen. Sarro, Coronella, Palma (Pdl)
14	Maggio 2012	3 odg in commissione Ambiente al Senato	Sen. Sarro, Coronella, Palma (Pdl)

15	Agosto 2012	Emendamenti al Decreto terremoto	Sen. Sarro, Coronella, Palma (Pdl)
16	Ottobre 2012	ddl	Sen. Palma (Pdl)
17	Dicembre 2012	Emendamento al Dl stabilità	Sen. Giovanardi (Pdl)
18	21 novembre 2012	Proposta di modifica al ddl	Fleres (Pdl)
19	15 marzo 2013	Pdl	On. Sarro, Russo (Pdl)
20	20 maggio 2013	Emendamento al Ddl sulle emergenze ambientali	Sen. De Siano (Pdl)
21	12 giugno 2013	Ddl	Sen. Falanga (Pdl)
22	Luglio 2013	Emendamento al Ddl Falanga (nuovo Ddl Falanga)	Se. Capacchione (Pd)

Fonte: Legambiente

## 4. Il caso Campania

Esponenti locali e nazionali del Pdl, ma anche del Pd e del M5s, sindaci, nonché preti e alti prelati. La lotta contro le Procure che portano avanti, seppur lentamente, le procedure di demolizione delle 70mila case all'ombra del Vesuvio, come in Costiera e nelle isole dell'arcipelago, può contare, e non da oggi, su un fronte ampio e trasversale che arriva fino al Parlamento, come abbiamo ampiamente raccontato nel capitolo 3.

E' la Campania, con i suoi 175mila immobili abusivi, la regione che vanta il primato nazionale per numero di reati legati al ciclo del cemento illegale nel 2012, con 875 infrazioni accertate dalle Forze dell'ordine nel 2012, il 13,9% del totale nazionale. E Napoli è la prima provincia d'Italia, con 305 infrazioni accertate (il 4,8% del totale nazionale), seguita da Salerno, con 267 (il 4,2%).

Il fronte del cemento illegale nel litorale campano non accenna a perdere di intensità. Il riscontro delle attività delle forze dell'ordine e delle Procure mette in rassegna case, palazzi, villette e mega ville, garage, piscine, terrazze, ristoranti, una sfilza di strutture fuori legge, che devasta un territorio già provato e in ampi tratti ad alto rischio idrogeologico.

Senza contare che ci troviamo in un contesto segnato dalla forte presenza della criminalità organizzata, in cui non c'è clan senza una sua ditta di forniture di calcestruzzo o di movimento terra. Una delle zone più colpite è il litorale Domitio-Flegreo. Qui i controlli effettuati nel territorio di Pozzuoli dalle Forze dell'ordine in soli 3 mesi, a cavallo tra il 2012 e il 2013, hanno individuato 50 casi di abusivismo edilizio. Il fenomeno è così vasto che non ha risparmiato nemmeno l'area archeologica di Pompei, dove nel gennaio del 2013 i carabinieri hanno scoperto 3 villette tirate su senza autorizzazione proprio a ridosso degli scavi. Accanto alle martoriolate province di Napoli e Caserta, nelle mappe degli illeciti edilizi spicca anche la provincia di Salerno, con in primo piano i comuni di Sarno, Cava dei Tirreni, Scafati, Angri, Pagani, Nocera, dove negli ultimi anni si sono letteralmente moltiplicati i sequestri di manufatti abusivi. Nel 2012, solo la Sezione operativa navale di Salerno della Guardia di finanza ha denunciato ben 117 persone ed emesso 84 verbali per immobili abusivi realizzati in aree demaniali lungo la costa napoletana e salernitana.

E poi c'è Ischia che, con oltre 600 immobili colpiti da ordine di demolizione determinato da sentenza definitiva, è il simbolo indiscusso del cemento selvaggio. Sono case senza più appello, che prima o poi saranno abbattute. Così gli abusivi, nel tentativo di fermare le ruspe, ricorrono alla scusa del c.d. abusivismo di necessità ma, mappe alla mano, le case da abbattere sono molto spesso ville di pregio, ampie metrature, magari con piscina.

Cemento che si aggiunge a cemento in modo spontaneo, occupando e indebolendo versanti che poi, sotto le forti piogge, cedono trascinando a valle tutto quello che trovano sulla loro strada. Eppure la tragedia del novembre del 2009, che uccise una ragazza bloccata dal fango nella sua automobile e ferì

20 persone, o quella dell'aprile del 2006, che causò la morte di quattro persone, non sono così lontane.

I cantieri illegali non sono una necessità, quanto piuttosto un'opportunità: farsi la casa abusiva costa circa un terzo in meno rispetto ai prezzi di mercato e si hanno buone probabilità di farla franca. In più si può costruire in barba ai vincoli nelle aree di maggiore pregio, magari vista mare,



sperando di farla franca, di godersi quella villa senza che qualcuno minacci di volerla abbattere.

E, come spesso accade, tra gli abusivi ci sono anche sindaci, assessori, notabili nostrani. Così la difesa di quelle case diventa la difesa della propria o di quella di un proprio elettore, un interesse che mette d'accordo tutti, o quasi. Così si arriva in Parlamento, dove da alcuni anni si lavora per riaprire i termini del condono del 2003 e per fermare le demolizioni.

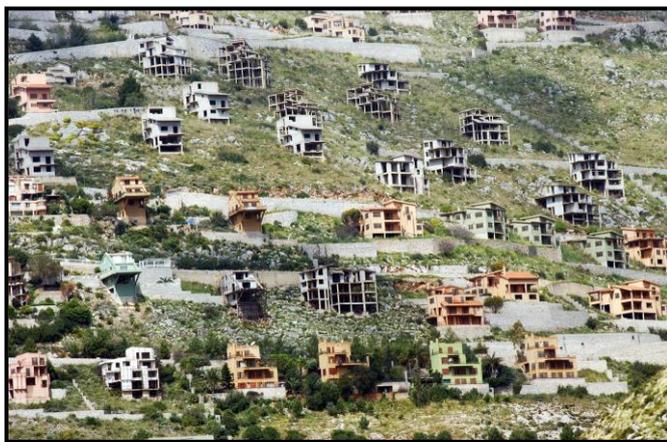
### Il Ciclo illegale del cemento in Campania (reati accertati)

	<i>Provincia</i>	<i>Infrazioni accertate</i>	<i>Percentuale sul totale nazionale</i>	<i>Persone denunciate</i>	<i>Persone arrestate</i>	<i>Sequestri effettuati</i>
<b>1</b>	Napoli ↑	305	4,8%	381	0	180
<b>2</b>	Salerno ↓	267	4,2%	334	0	86
<b>3</b>	Avellino =	208	3,3%	147	0	25
<b>4</b>	Caserta ↑	57	0,9%	55	2	14
<b>5</b>	Benevento ↓	38	0,6%	50	1	6
	<b>Totale</b>	<b>875</b>	<b>13,9%</b>	<b>967</b>	<b>3</b>	<b>311</b>

Fonte: elaborazione Legambiente su dati Forze dell'ordine, Capitanerie di porto e Polizie provinciali (2012)

## 5. Il caso Sicilia

In Sicilia, terra di diffuso abusivismo, ci sono sempre state enormi difficoltà ad applicare la legge che prevede l'acquisizione e la successiva demolizione degli immobili. È la quarta regione per reati legati al ciclo del cemento e, solo nel 2012, sono state denunciate 727 persone ed effettuati 275 sequestri. È la regione in cui sono ancora in piedi le circa 5mila case costruite sulla spiaggia di Castelvetro-Selinunte e di Campobello di Mazara (solo una piccola parte delle circa 50mila stimate su tutte le coste siciliane), le 560 case nella zona di massima tutela della Valle dei Templi, le oltre 400 della Riserva della Foce del Simeto a Catania, i circa 360 immobili di Pizzo Sella, la



famigerata "collina del disonore" a Palermo, di cui 300 sono scheletri. Ci sono poi casi simbolici come quello di Lampedusa nel quale, tolto il centro storico, quasi tutto è stato costruito illegalmente. Negli anni l'abusivismo è molto cambiato, ed essendo un fenomeno

prettamente speculativo si è orientato verso localizzazioni per le quali si valutava più facile ottenere una sanatoria. Mentre negli anni settanta e ottanta il fenomeno si concentrava soprattutto nelle aree di maggiore pregio ambientale, prevalentemente nelle aree protette o sulle spiagge, dopo che il condono del 1985 ha escluso la sanabilità degli immobili in zone di vincolo assoluto, la gran parte degli abusi sono stati realizzati in aree agricole. Peraltro, piuttosto che costruire case senza alcuna concessione edilizia, oggi si preferisce utilizzare escamotage per aggirare la normativa e dotarsi comunque del "pezzo di carta". Sono per esempio proliferate in Sicilia le lottizzazioni abusive realizzate utilizzando una norma che favoriva la costruzione in aree rurali di impianti per la trasformazione dei prodotti agricoli. Tra la metà degli anni novanta e dei duemila sono proliferate le ville lungo la fascia costiera spacciate come segherie, mielifici, oleifici, ecc....

Quindi, negli anni successivi alla prima sanatoria, in vista di una possibile condonabilità degli immobili, il problema degli abusivi siciliani è stato quello del superamento dei vincoli relativi, paesaggistici o idrogeologici, piuttosto che quelli assoluti. La sanatoria del 2003 non ha consentito nemmeno il condono nelle aree vincolo relativo ma, in compenso, non si sono nemmeno avviate le demolizioni.

L'attivismo di alcune procure siciliane, che nell'ultimo anno e mezzo hanno diffidato le amministrazioni comunali perché applicassero la legge, con l'acquisizione e la demolizione degli abusi non sanati, ha prodotto il

disorientamento e la resistenza di chi aveva trovato finora tutti gli alibi possibili per evitare un atto obbligatorio ma che veniva considerato impopolare. Tra i primi positivi effetti di questo attivismo, la demolizione nel giugno scorso di quattro scheletri realizzati in una delle spiagge più belle del Mediterraneo, quella di Realmonte, la cui costruzione fu bloccata grazie alle denunce della Legambiente. Per la demolizione abbiamo dovuto attendere 23 anni di ricorsi amministrativi, l'arrivo di una amministrazione più sensibile rispetto alla media siciliana e la diffida della Procura della Repubblica. È stato un momento molto importante perché ha dimostrato che anche in Sicilia si possono demolire gli abusi edilizi, anche quelli sui quali ci sono i maggiori interessi, cioè lungo le coste.

All'apertura di questa nuova stagione, hanno risposto coloro che hanno sempre considerato l'abusivismo più che un grave problema un'occasione per raccogliere voto clientelare. Solo per fare qualche esempio si può ricordare: il governo Lombardo che tentò di bloccare le demolizioni ordinate dal sindaco di Marsala arrivando al paradosso di chiedere la VAS (Valutazione di impatto strategico) per l'attività di ripristino ambientale, mentre gli stessi uffici concedevano la deroga a questo obbligo per i piani più impattanti; il sindaco di Licata che voleva vendere le case agli abusivi per regolarizzare la loro posizione; l'ANCI Sicilia che ha recentemente inviato un'accurata lettera al governo Crocetta con la quale si chiede di trovare una soluzione al problema che, più che l'abusivismo, sarebbe l'obbligo di demolire.

In questo quadro un po' paradossale, con le istituzioni che si scontrano sull'applicazione di una norma dall'importante rilievo penale e amministrativo, si inserisce anche la riapertura del dibattito circa l'ammissibilità all'ultimo condono degli immobili situati in aree a vincolo relativo a seguito di un parere del CGA, il Consiglio di giustizia amministrativa (l'equivalente in Sicilia del Consiglio di Stato). Una circostanza che desta molte perplessità, ma soprattutto una domanda: come mai questa lettura, secondo la quale il recepimento della sanatoria edilizia 2003 sarebbe avvenuto solo parzialmente arriva a ben undici anni di distanza dall'approvazione della norma? Eppure sono stati anni in cui il contenzioso sul tema non è certo mancato: il governo ha impugnato ben sette leggi regionali davanti alla Corte costituzionale e anche in Sicilia non sono mancati i ricorsi degli abusivi che si vedevano rigettate le istanze di sanatoria.

Il parere del CGA sostiene che in Sicilia non è stato recepito l'intero art.32 della L.326/2003, ma solo la parte relativa alla possibilità di accedere al condono, escludendo invece alcuni commi che ne limitano l'applicazione. In altre parole: la legge regionale non prevederebbe l'esclusione della sanatoria delle case realizzate in aree a vincolo relativo (paesaggistico e idrogeologico), quindi queste avrebbero dovuto essere ammesse al condono.

Il parere forza molto l'autonomia statutaria della Regione Siciliana e quasi non considera che l'interpretazione più restrittiva della norma ha retto in questi anni a qualunque verifica, tanto da provocare i reiterati, quanto inconcludenti, tentativi di riaprire il condono per gli abusivi delle zone a vincolo relativo.

Non tiene inoltre conto di una giurisprudenza che ha ribadito in modo sempre più deciso il dettato dell'art.9 della Costituzione che impone a tutti gli organi dello Stato la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione. Ed è proprio l'elusione di questo principio fondamentale il fatto più discutibile del parere del CGA. Ulteriori dubbi suscita il mancato riconoscimento della L.326/2003 quale legge di grande riforma economico sociale e la constatazione che la diversa interpretazione andrebbe a incidere sulla punibilità penale del reato. Ci si potrebbe trovare nella paradossale situazione di un immobile sanato in via amministrativa per cui, però, la demolizione verrebbe ugualmente imposta da una sentenza penale di condanna.

Una cosa è certa, questa pronuncia del CGA ha già prodotto due problemi molto gravi: sta diventato l'argomento principale per rimettere in discussione le demolizioni; la Regione ha già inviato una circolare con la quale segnala ai Comuni la necessità di verificare tutti i rigetti delle domande di sanatoria in aree di vincolo. Ben sapendo che sarà piuttosto complicato mettere in discussione l'indirizzo della più alta corte amministrativa in Sicilia, Legambiente, forte anche di una giurisprudenza della Consulta, della Cassazione Penale e del Consiglio di Stato, di segno opposto alle conclusioni del CGA, impugnerà in ogni sede qualunque atto dovesse maturare in coerenza con il parere del Consiglio. Nel frattempo è stato fatto appello alle Procure, perché incentivino il loro impegno nel fare applicare la legge nazionale e ai partiti che siedono all'Assemblea regionale perché sostengano che in Sicilia gli abusivi non hanno diritto maggiori tutele rispetto a quelli delle altre regioni d'Italia.

## Il Ciclo illegale del cemento in Sicilia (reati accertati)

	<i>Provincia</i>	<i>Infrazioni accertate</i>	<i>% sul totale nazionale</i>	<i>Persone denunciate</i>	<i>Persone arrestate</i>	<i>Sequestri effettuati</i>
<b>1</b>	Palermo ↑	145	2,3%	138	0	53
<b>2</b>	Trapani ↑	103	1,6%	131	0	51
<b>3</b>	Messina ↓	101	1,6%	116	0	25
<b>4</b>	Catania ↓	84	1,3%	111	4	94
<b>5</b>	Siracusa =	44	0,7%	99	0	17
<b>6</b>	Agrigento ↑	34	0,5%	88	0	24
<b>7</b>	Ragusa ↓	6	0,1%	36	0	4
<b>8</b>	Enna ↑	4	0,1%	4	0	2
<b>9</b>	Caltanissetta ↓	3	0%	4	0	5
	<b>Totale</b>	<b>524</b>	<b>8,3%</b>	<b>727</b>	<b>4</b>	<b>275</b>

Fonte: elaborazione Legambiente su dati Forze dell'ordine, Capitanerie di porto e Polizie provinciali (2012)

## 6. La Pdl Realacci sulle demolizioni

Scioglimento dei Comuni che non adottano il Piano comunale di demolizione degli immobili abusivi. Potenziamento del fondo di rotazione presso la Cassa depositi e prestiti, con 150 milioni di euro da destinare agli abbattimenti, alimentato dal pagamento delle spese di demolizione. Tempi certi per le ordinanze (20 giorni), e per il periodo massimo entro cui effettuare la demolizione o l'acquisizione a patrimonio comunale (60 giorni). Intervento diretto delle prefetture per gli abusi commessi in aree vincolate. Sono queste le principali novità contenute nella Proposta di legge predisposta da Legambiente e presentata che alla Camera da 58 deputati, primo firmatario Ermete Realacci.

Il provvedimento ha come obiettivo quello di integrare e potenziare le previsioni in materia di abusivismo e demolizioni della L.380/2001, accentuando le responsabilità degli enti locali e inasprendo le sanzioni, anche per i Comuni che non evadono le pratiche di condono edilizio giacenti nei loro uffici tecnici. E facilitare, al contempo, l'azione di contrasto da parte delle istituzioni, migliorando la collaborazione tra gli enti, potenziandone i poteri e aumentando le disponibilità finanziarie per fare fronte alle demolizioni. Tra le nuove norme sono previste, in particolare, l'istituzione di un Osservatorio nazionale sull'abusivismo edilizio, quella di un Albo speciale per le imprese di demolizione, con obbligo d'iscrizione, e una convenzione nazionale che regola l'intervento del Genio militare. Un'altra novità è rappresentata dalla destinazione, da parte dei Comuni, delle sanzioni amministrative per interventi di riqualificazione urbana.

Si tratta di evitare, sostanzialmente, che la mancata attuazione delle norme che prevedono la demolizione e/o l'acquisizione a patrimonio comunale degli immobili abusivi finisca per alimentare un clima di "rassegnata" accettazione del fenomeno, con tutte le conseguenze che ne derivano, a cominciare dall'assoluta perdita di credibilità dello Stato, incapace di far rispettare la legge. Il principio che deve essere ribadito e tradotto in azioni concrete è che demolire un immobile abusivo non è una facoltà, ma un preciso obbligo delle Amministrazioni comunali. Obbligo che deve essere accompagnato da strumenti e risorse adeguate per consentirne la concreta attuazione. Va in questo senso, come già accennato, quanto previsto all'articolo 4, con la creazione di un Osservatorio nazionale sull'abusivismo edilizio, presieduto dal Ministro dell'Ambiente e composto da regioni, enti locali, forze dell'ordine, organi giudiziari e associazioni ambientaliste impegnate sul tema. Senza ulteriori oneri per lo Stato, dovrà, tra le altre cose, coordinare le attività sul fronte del contrasto all'abusivismo e verificare i piani comunali di demolizione e di ripristino dei luoghi. Con l'articolo 5 si riducono i tempi perché l'amministrazione comunale possa entrare in possesso del bene immobile e procedere all'abbattimento in danno del proprietario, mentre con l'articolo 11 viene istituito presso il Ministero dello sviluppo economico l'albo speciale delle imprese abilitate alle demolizioni.

Sul fronte economico, l'articolo 12 stanziava 150 milioni di euro per la costituzione del Fondo per le demolizioni delle opere abusive a uso degli enti che provvedono agli abbattimenti. Le anticipazioni, comprensive della corrispondente quota delle spese di gestione del Fondo, sono restituite al Fondo stesso in un periodo massimo di dieci anni, secondo modalità e condizioni stabilite con un decreto, utilizzando le somme riscosse a carico degli esecutori degli abusi. In caso di mancato pagamento spontaneo del credito, l'amministrazione comunale provvede alla riscossione mediante messa a ruolo. Gli introiti derivanti dal pagamento delle spese di demolizione e ripristino dei luoghi (articolo 13) confluiscono obbligatoriamente nel Fondo per le demolizioni delle opere abusive; le relative sanzioni amministrative confluiscono, invece, in un apposito fondo comunale e sono vincolate alla realizzazione di interventi di manutenzione stradale e del verde pubblico, creazione e manutenzione di piste ciclabili o aree pedonali e comunque per tutte quegli interventi atti a migliorare il decoro urbano.

Ma la novità probabilmente più rilevante, che introduce una sanzione esemplare per i comuni inadempienti, è quella prevista dall'articolo 7 e riguarda la chiusura delle pratiche di condono edilizio giacenti inevase negli uffici tecnici dei Comuni. La norma stabilisce che entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, le amministrazioni comunali devono inviare all'Osservatorio nazionale sull'abusivismo edilizio il quadro esatto delle domande di sanatoria e un piano con criteri e modalità per l'evasione, entro tre anni, di tutte le pratiche aperte. Il dirigente o il responsabile dell'ufficio tecnico che per inerzia o dolo non lo predisponga e non lo realizzi è sottoposto a procedimento disciplinare ed è passibile di sospensione dall'incarico. In caso di mancata attuazione del piano, il consiglio comunale del Comune inadempiente subisce lo scioglimento e l'Osservatorio subentra nell'incarico con le funzioni di struttura commissariale.

## 7. La campagna Abbatti l'abuso

Le demolizioni sono il migliore deterrente contro il nuovo abusivismo. E' questo il punto di partenza da cui si è sviluppata la campagna Abbatti l'abuso a cui hanno aderito Il Consiglio nazionale dei Geologi, il Consiglio nazionale degli Architetti, Libera e Avviso Pubblico.

Una campagna che Legambiente ha lanciato con un duplice obiettivo: favorire la demolizione degli immobili abusivi, affrontando alla radice i problemi che finora l'hanno impedito, vigilare e denunciare ogni tentativo di colpo di spugna, ogni iniziativa che punti, in modo più o meno dichiarato, a fermare l'azione delle Procure e dei Comuni che lavorano per riaffermare la legalità.

A prima vista un'iniziativa che si propone di sostenere l'abbattimento delle case illegali, può sembrare impopolare, come dimostrano anche le manifestazioni di protesta che accompagnano quasi sempre le poche demolizioni effettuate. Ma ci sono situazioni in cui la necessità di demolire diventa socialmente accettabile, anzi. Pensiamo a quando l'abusivismo finisce sul banco degli imputati perché causa tragedie legate al dissesto del suolo o perché devasta gli angoli più belli del Paese. Oppure a quando assume la forma e la sostanza della villa del boss o dello scheletro di cemento armato piantato in riva al mare.

Sono tre, allora, le parole d'ordine che vanno rilanciate con forza:

- a) Fare rispettare le leggi, perché le regole della convivenza, il rispetto per ciò che è pubblico, sono principi che vanno riaffermati se si vuole davvero provare a riscattare le sorti economiche, etiche e sociali del nostro Paese. Reprimere il reato di abusivismo edilizio è un passo indispensabile per evitare nuove colate di cemento fuori controllo e scongiurare nuovi condoni.
- b) Liberare il paesaggio, naturale o urbanizzato che sia, dalla piaga del brutto, dalle speculazioni della criminalità o di chi semplicemente pensa di poter deturpare un patrimonio comune a proprio piacimento e interesse. Eliminare manufatti illegali significa aggiungere valore al principale prodotto turistico che abbiamo: la bellezza del nostro Paese.
- c) Mettere in sicurezza il territorio e la popolazione che lo abita: quando l'Italia frana e i corsi d'acqua esondano, ormai con puntualità drammatica e con un sempre più pesante carico di danni e di vittime, la questione del "costruito dove non si doveva" torna alla ribalta. E sono tutti d'accordo, politici, media, cittadini sul fatto che una casa non vale la vita delle persone. Poi, passata la tragedia, ecco che tutto torna come prima e ci si dimentica, come in un incantesimo, che costruire nel letto di un fiume, sopra o sotto una collina a rischio, è pericoloso.

La campagna nasce anche dalla considerazione che tra il dire (la contrarietà al fenomeno dell'abusivismo) e il fare (il ripristino dei luoghi e della legalità) c'è di mezzo la realtà, ovvero l'inerzia delle istituzioni. Basti pensare al bassissimo rapporto tra sequestri e demolizioni che abbiamo riportato nelle pagine precedenti, tanto che i casi di procedimento avviato, molto spesso più per via

giudiziaria che amministrativa, che si concludono con l'intervento delle ruspe si contano ogni anno sulle dita di una mano.

E' necessario, allora, denunciare le omissioni, allargare il fronte dell'antiabusivismo, ma soprattutto dare mano forte a chi demolisce, facendo uscire dall'angolo quella manciata di sindaci e uomini dello Stato che fanno il proprio dovere, spesso nell'isolamento generale, se non sotto la minaccia della criminalità. Occorre promuovere e moltiplicare le esperienze positive, impegnarsi a trovare soluzioni, anche per le situazioni più difficili da affrontare, come quelle dell'abusivismo edilizio consolidato. Ma soprattutto rendere socialmente popolare la pratica delle demolizioni, innescare un meccanismo di evoluzione culturale, che riscatti gli italiani dall'inciviltà con cui si sono abituati a convivere.

Ecco perché Legambiente ha deciso di dare vita a una campagna nazionale che metta al centro la demolizione delle case illegali. Per restituire al Paese i luoghi violati, eliminando manufatti che molto spesso sono rimasti delle incompiute, desolanti scheletri in cemento che da decenni sfregiano il paesaggio agricolo, alberghi e villaggi turistici illegali a picco sul mare, decine di migliaia di villette che hanno cancellato le spiagge più belle. Sono otto le iniziative specifiche previste per rilanciare il tema della lotta al cemento illegale: un riconoscimento nazionale ai sindaci demolitori; il censimento degli abbattimenti; un manuale per i cittadini che vogliono attivarsi in difesa del proprio territorio; modifiche legislative in materia di antiabusivismo; blitz e campagne mediatiche; monitoraggio della questione delle "case fantasma" e iniziative per promuovere la chiusura delle sanatorie edilizie ancora aperte.

## Riferimenti bibliografici e normativi

“**Abbatti l’abuso, il manuale d’azione di Legambiente**” – ottobre 2012

“**Stop a mattone selvaggio, i numeri dell’abusivismo edilizio e le proposte per il ripristino della legalità**”, dossier Legambiente – dicembre 2012

“**Ecomafia 2013, le storie e i numeri della criminalità ambientale**”, Legambiente, Edizioni ambiente – giugno 2013

“**Mare Monstrum 2013**”, dossier Legambiente – giugno 2013

(tutti scaricabili da [www.legambiente.it/abbattilabuso](http://www.legambiente.it/abbattilabuso))

“**Ecosistema rischio 2013**”, Legambiente e dipartimento della Protezione civile – febbraio 2014

“**Piano casa, otto mesi e quindici leggi dopo - cosa è diventato il provvedimento che doveva rilanciare l’edilizia in Italia**”, dossier Legambiente - ottobre 2010

[www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

[www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

[www.agenziaterritorio.it](http://www.agenziaterritorio.it)

[www.simone.it](http://www.simone.it)

- Legge n. 47/1985
- Legge n. 724/1994
- D.P.R. 380/2001
- D.L. n. 269/2003
- Legge n. 326/2003
- D.L. n.78/2010

Dossier realizzato  
nell’ambito  
della Campagna  
di Legambiente  
contro l’edilizia illegale

