



# Riqualificazione ambientale e ripristino della legalità edilizia a carico degli abusivi

Il patrimonio edilizio italiano soffre due mali antichi e di difficile soluzione: la necessità di rinnovamento, efficientamento e messa in sicurezza del patrimonio esistente e l'eccesso di abusivismo. Con questa proposta si ipotizza che, ferme restando le responsabilità penali in carico al responsabile dell'attività abusiva, al trasgressore vengano applicate tutte le imposte sugli immobili per un importo tale da renderle pari a 10 volte l'imposta che avrebbe dovuto essere pagata per un immobile in regola di analoghe caratteristiche, fino all'adempimento dell'obbligo di demolizione. I fondi ricavati dall'applicazione delle sanzioni dovrebbero essere destinati in parte ad un Fondo per la riqualificazione antisismica degli edifici e in parte al Comune, che dovrà impiegarli per le demolizioni delle opere abusive e per interventi di riqualificazione

■ A. Farì, F. Testa, M. Clarich, T. Fanelli, A. Ortis, G. Silvestrini

Il patrimonio edilizio italiano soffre di due mali antichi e di difficile soluzione: la necessità di rinnovamento, efficientamento e messa in sicurezza del patrimonio esistente e l'eccesso di abusivismo.

Quanto al primo, in particolare, il dato complessivo si aggrava ulteriormente se si prende in esame in particolare il patrimonio edilizio pubblico, rispetto al quale pesano particolarmente alcuni pregiati edifici a valenza storica (con le evidenti difficoltà d'intervento connesse) ed una più generale vetustà del patrimonio, enfatizzate negli ultimi anni dalle ristrettezze della fi-

nanza pubblica centrale e locale. La conseguenza sono municipi, uffici, scuole, palestre pericolosi dal punto di vista sismico e che bruciano (in senso letterale) risorse in ragione della scarsa efficienza energetica delle loro caldaie, dei loro infissi, della loro coibentazione. Per il secondo profilo, come risulta chiaramente dai dati recentemente diffusi da Legambiente, nel nostro Paese il cd. "abusivismo edilizio" resta un problema al quale non si riesce a rispondere con la dovuta convinzione: sul territorio nazionale, e spesso in zone di pregio dal punto di vista paesaggistico, permangono manufatti che, sebbene "abusivamente" realizzati, non vengono demoliti e continuano ad "infestare" le coste, le colline, i promontori italiani.

Il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia prevede, quale sanzione amministrativa conseguente alla realizzazione di opere costruite in violazione delle norme urbanistiche, la demolizione delle stesse<sup>1</sup>. Tuttavia i Comuni italia-

## ■ Andrea Farì

Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Giurisprudenza

## ■ Federico Testa, Marcello Clarich, Tullio Fanelli, Alessandro Ortis, Gianni Silvestrini

Gruppo di esperti Progetto "Idee per lo Sviluppo Sostenibile"



ni fanno fatica a rendere operativa tale disposizione, ancorché la repressione degli abusi edilizi sia oramai considerata dalla giurisprudenza un'attività oggetto di un preciso obbligo della PA, che non lascia spazio ad alcun "favor" per la conservazione dell'edilizia illegale<sup>2</sup>, limitando l'applicazione della sanzione pecuniaria<sup>3</sup> ai soli casi in cui l'esecuzione della demolizione risulti "oggettivamente impossibile"<sup>4</sup>.

In molti casi i Comuni italiani emettono le ordinanze di demolizione, ma poi non procedono con l'esecuzione delle stesse. Senza poter in questa sede considerare i casi in cui alla base della impossibilità di demolizione vi siano ragioni di emergenza economiche e sociali, che meritano le giuste salvaguardie e soluzioni gradualistiche di sistemazione alternativa degli inquilini, i motivi alla base di tale mancato rispetto delle disposizioni di legge sono molteplici.

Il più rilevante è rappresentato dalla mancanza di risorse economiche. Questo problema costituisce un forte disincentivo all'esecuzione delle demolizioni dei fabbricati abusivi poiché esse sono fonte di una serie di costi (ditta esecutrice, trattamento dei rifiuti ...) che molti Comuni dichiarano di non poter sostenere. Sebbene le spese di demolizione siano, in ultima istanza, poste a carico del proprietario del manufatto abusivo, bisogna infatti fare i conti con le oggettive difficoltà che le amministrazioni comunali incontrano nel recuperare tali somme.

Ma allo stesso risultato concorrono anche gli esiti tuttora indefiniti dei condoni edilizi, l'influenza esercitata dalla criminalità organizzata (confermata dall'incidenza che l'abusivismo edilizio ha sulle cause di scioglimento dei Comuni), il mancato rispetto del divieto, ai sensi dell'art. 48 del D.P.R. n. 380/2001, alle aziende erogatrici di servizi pubblici di «somministrare le loro forniture per l'esecuzione di opere prive di permesso di costruire (...)»<sup>5</sup>.

I manufatti abusivi sono assoggettati ad alcune imposte che hanno quale presupposto il possesso di immobili, senza che ciò in alcun modo rappresenti una sanatoria dell'abuso stesso, come più volte confermato anche dai giudici. L'assoggettamento a tassazione degli immobili abusivi è stato favorito da quel meccanismo predisposto dal legislatore statale (con il D.L. n. 262/2006 e il D.L. n. 78/2010) che, tendendo a far

emergere gli immobili non accatastati (cd. "immobili fantasma") e ad imporne l'iscrizione in catasto, ha assegnato agli stessi una rendita produttiva di "effetto fiscale"<sup>6</sup>.

Pertanto, accanto alla difficoltà di abbattere i manufatti abusivi si pone l'esigenza di ammodernare il patrimonio edilizio esistente, per renderlo efficiente e sicuro: efficiente per rispondere alle rinnovate esigenze di tutela ambientale e riduzione dei consumi di energia, sicuro per rispondere ai migliori standard di tutela e prevenzione del rischio sismico.

A tali esigenze occorre fornire una risposta semplice ed efficiente che consenta di coprire i costi delle operazioni di repressione degli abusi e di ammodernamento degli edifici, senza gravare indistintamente sulla collettività, ma secondo un criterio di equità che veda in primo luogo responsabili gli autori degli abusi. In questo senso si potrebbe ipotizzare che, ferme restando le responsabilità penali in carico al responsabile dell'attività abusiva, nel lasso di tempo che va dalla scadenza del termine di 90 giorni per la demolizione e fino ad un massimo di cinque anni, al trasgressore vengano applicate tutte le imposte che a vario titolo insistono sugli immobili per un importo tale da renderle pari a 10 volte l'imposta che avrebbe dovuto essere pagata per un immobile in regola di analoghe caratteristiche, fino all'adempimento dell'obbligo di demolizione. L'elenco delle ordinanze di demolizione dovrebbe essere pubblicato sul sito del Comune. La stessa logica potrebbe essere seguita per le opere costruite in parziale difformità dal permesso di costruire e nel caso di manufatti per i quali l'abbattimento è tecnicamente impossibile (perché i manufatti ad es. sono integrati nell'opera legittimamente costruita), per i quali potrebbe essere applicata una sanzione più elevata di quella attuale (pari al costo di produzione del manufatto in caso di edifici ad uso residenziale), come una maggiorazione dell'IMU del 200% per le superfici abusive. I fondi ricavati dall'applicazione delle sanzioni così introdotte dovrebbero essere destinati per il 40% ad un Fondo per la riqualificazione antisismica degli edifici, per il 60% al Comune. Metà della quota assegnata al Comune (30%) dovrà essere impiegata per realizzare le demolizioni delle opere abusive, l'altra metà dovrà essere impiegata per interventi di

riqualificazione, con priorità agli edifici scolastici, ma anche urbana in senso ampio (verde pubblico, viabilità ecc.). Affinché i Comuni adempiano all'obbligo di demolizione delle opere abusive, oltre alla previsione delle risorse necessarie con il meccanismo appena descritto, si potrebbe prevedere un obbligo di redazione di un elenco annuale delle ordinanze di demolizione adottate da ogni Comune, introducendo l'obiettivo vincolante di esecuzione di almeno il 50% delle demolizioni delle opere (in mq) ogni anno. Il raggiungimento di tale obiettivo sarebbe condizione necessaria per accedere l'anno successivo alla quota di spettanza comunale dei fondi ricavati dalle sanzioni. Il mancato adempimento all'obbligo di demolizione determinerebbe inoltre fattispecie di responsabilità erariale in capo agli amministratori pubblici responsabili dell'inerzia. Il Fondo per la riqualificazione antisismica degli edifici dovrà essere impiegato per coprire gli oneri necessari all'introduzione di strumenti strutturali di incentivazione finanziaria per la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza e adeguamento antisismico degli edifici da parte dei privati, introducendo criteri di preferenza per aree maggiormente a rischio. D'altra parte gli interventi per sicurezza antisismica potrebbero essere un'occasione per la ristrutturazione degli edifici anche ai fini dell'efficientamento energe-

tico; in effetti l'analisi dell'efficacia di alcuni strumenti di incentivazione (ad esempio la detrazione del 65%) ha mostrato che alcune tipologie di interventi (quali ad esempio i "cappotti" per ridurre le dispersioni) in molti casi non si giustificano economicamente se non contestualmente ad importanti interventi di ristrutturazione degli edifici.

Il forte incentivo per i Comuni ad adoperarsi per l'applicazione grazie alla quota che rimane a favore del loro bilancio, unitamente alla possibilità, da stabilire per legge, di rivalersi, in caso di mancato pagamento delle sanzioni, su altri beni nella disponibilità dei trasgressori, dovrebbe garantire la riscossione di una quota rilevante del gettito potenziale connesso a tale meccanismo sanzionatorio.

Stimando che almeno 200.000 edifici totalmente abusivi e altrettanti abusi parziali (per una superficie complessiva di almeno 40 milioni di mq) siano sanzionati, il gettito potenziale risulterebbe di circa 4 miliardi di euro/anno, dei quali 1,6 miliardi destinabili alla copertura degli oneri del Fondo dello Stato per la riqualificazione antisismica ed energetica degli edifici. Oltre agli evidenti effetti equitativi ed ambientali del meccanismo occorre sottolineare che esso sarebbe un forte disincentivo per ulteriori iniziative di abusivismo edilizio.

## note

- [1] La normativa di riferimento sugli abusi edilizi disciplina le differenti categorie di manufatti, da quelli completamente abusivi a quelli realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire e stabilisce le relative sanzioni. Per le opere realizzate in assenza o totale difformità dal permesso di costruire, la legge oggi prevede l'obbligo di demolizione in capo al responsabile dell'abuso; in caso di sua inerzia per oltre 90 gg, provvede il Comune che poi si rivala per le spese.
- [2] Consiglio di Stato, Sentenza 9 ottobre 2012, n. 5256.
- [3] Art. 34, comma 2 D.P.R. n. 380/2001.
- [4] Consiglio di Stato, sentenza 9 aprile 2013, n. 1912.
- [5] Accade spesso, infatti, che i proprietari degli edifici abusivi stipulino contratti per le utenze attestando falsamente di farne un uso legittimo (ad esempio, un uso legato ad esigenze dell'agricoltura, ovvero al funzionamento di un cantiere); e ciò accade ancorché il Testo Unico ponga a carico delle aziende erogatrici di servizi precisi obblighi di comunicazione al sindaco (Art. 48, comma 3 ter D.P.R. n. 380/2001).
- [6] D'altro canto, la giurisprudenza ha ritenuto che non rappresenta un'implicita attestazione della regolarità dell'opera abusiva la circostanza che il Comune abbia percepito sulla stessa l'ICI, nel tempo intercorrente tra l'emanazione dell'ordinanza di demolizione ed il rigetto della domanda di sanatoria (Cass., sent. n. 22808/2006).