

La norma in discussione e le sue criticità

Alla lettura del testo del Decreto 580-B votato in Senato il 17 maggio si prefigura una scala di opportunità ed urgenza che la magistratura deve mettere in campo nell'esecuzione degli ordini di demolizione. Questo, ufficialmente, al fine di mettere ordine nell'enorme mole di arretrato.

All'art.1 – modificazione a) si pongono in prima posizione a cui dare "adeguata valutazione" i casi di abuso su demanio o area protetta, in seconda gli immobili che costituiscono pericolo per la pubblica sicurezza, quindi gli immobili di proprietà di condannati per mafia. Tale priorità appare importante perché pone il bene comune e la legalità al primo posto. Essa appare formalmente ben posta perché non vincola il giudice nella sua azione.

Nell'art.1 – modificazione b) si specifica la procedura e si propongono dei vincoli che, "di regola", il giudice deve seguire: all'interno delle categorie di abuso sopra descritte, e solo di queste al momento, si procederebbe prioritariamente nei confronti delle costruzioni non ultimate e non abitate, incitando in questo modo gli esecutori a completare e ad abitare gli immobili per scalarsi nell'ordine delle priorità che lo stesso Decreto definisce, posticipando così l'esecuzione dell'ingiunzione.

Pare al momento stralciata nella versione attuale, fortunatamente, la definizione di altre tipologie di abuso edilizio da sottoporre nella lista di priorità - ad esempio, quella in cui un nucleo familiare che vi risieda stabilmente non possiede un'altra "soluzione abitativa" -.

All'Art. 2 si introducono lievi variazioni alla norma attuale in merito alla responsabilità delle amministrazioni comunali nella segnalazione degli abusi, nell'azione per richiedere il ripristino dei luoghi e nel trasmettere i dati alle Prefetture. L'esecuzione della demolizione è affidata quindi al Prefetto che procede appaltando i lavori a imprese private, secondariamente mediante intervento del Ministero della Difesa. Un fondo di rotazione costituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti servirebbe a coprire i costi relativi.

All'art.3 si definisce l'importo e la destinazione del fondo di rotazione per la demolizione delle opere abusive - 10 milioni/anno per il solo triennio 2017-2020, di cui 3 milioni per la formazione e gestione della Banca Dati dell'Abusivismo Edilizio prevista dal Decreto all'art. 4 -.

Tale strumento economico ci appare sottodimensionato, non automatico e non stabilizzato nel tempo.

All'art. 4 si individuano le formalità della Banca Dati dell'Abusivismo Edilizio nazionale e, tra queste, le sanzioni per le amministrazioni locali che non forniscono alle prefetture i dati sugli abusi. Il comma 3 appare a nostro avviso generico nel non prevedere in tale situazione un illecito disciplinare ed una più chiara corrispondenza tra sanzione pecuniaria ed illecito non comunicato.

Le nostre proposte

Il tema è dei più delicati perché deriva da una situazione di malgoverno decennale: in molti casi gli abusi edilizi sono da anni l'unica casa disponibile per interi nuclei familiari che difficilmente potrebbero permettersi un'altra sistemazione mentre appare assolutamente necessaria una dimostrazione di fermezza da parte dello Stato nel segno del principio di eguaglianza tra i cittadini su un tema che rimane

sospeso tra le difficoltà di applicazione normativa e le rinnovate attese di condono; l'operatività della normativa sul territorio è facilmente compromessa dalla difficoltà che gli amministratori locali incontrano nell'opporsi a un proprio concittadino; andrebbe tutelata l'autorità municipale di governo sul proprio territorio senza tuttavia aspettarsi che un'amministrazione locale debba indebitarsi per far rispettare una norma nazionale e anticipi i costi del ripristino dei luoghi; si prospetta una situazione di pericolo per l'incolumità delle persone in quanto gli abusi sono quasi sempre realizzati senza verifica strutturale ed idrogeologica, privi di prescrizioni e controlli sui materiali, spesso in fretta.

Servirebbe allora una riformulazione funzionale e armonica delle leggi attuali, e non solo delle due norme che il Decreto 580-B prende in considerazione (Dlgs 106/2016 e DPR 380/2001) contestualmente a un approccio radicale e meglio integrato che abbracci la revisione della legge urbanistica ormai ferma alla versione del 1942, la questione del consumo di suolo ovvero della gestione del territorio nazionale inteso come ecosistema, paesaggio e luogo di vita sociale, ovvero la questione delle diverse e non confondibili responsabilità professionali nella tutela della bellezza e della sicurezza fino ad arrivare alla revisione delle peculiari ed integrate responsabilità dei diversi settori della Pubblica Amministrazione.

Il tema dell'abusivismo edilizio, in particolare, andrebbe quindi approfondito sulla scorta delle seguenti considerazioni:

- 1) **Fornire un quadro di priorità che non vincoli l'azione della magistratura**, quindi non dare spazio a gerarchie operative obbligate, come ancora si paventa nell'art.1) comma b) del Decreto 580-B che darebbero facile gioco alle difese di parte e porrebbero in una condizione di effettiva salvaguardia le tipologie di abuso ivi dichiarate "meno urgenti". Il reato di abuso edilizio rimane a nostro avviso non differenziabile perché viola le norme che governano l'ambiente di tutti; esso è parimenti grave perché è manifestazione stabile d'illegalità e come tale è percepito dalla società; istituisce infine una situazione definitiva di pericolo di vita per la persona.
- 2) **Chiarire meglio il quadro delle responsabilità amministrative in campo**. In tale finalità, si dovrebbe individuare una più netta divisione tra una prima **fase dialogante** gestita dalle amministrazioni locali e una successiva **fase repressiva** gestita dalle prefetture e dalla magistratura.

Nella prima fase, al massimo due anni, il cittadino avrebbe tempo e modo di riparare il danno compiuto, ripristinare la preesistenza e sospendere l'azione penale a suo carico. Questo avrebbe per la società un grande valore simbolico ed educativo di autoriparazione. Per i casi più delicati (nuclei familiari poco abbienti) si potrebbe istituire un criterio di maggiore tolleranza temporale, chiara sin dall'inizio, che permetta alle famiglie insediate di attivarsi proficuamente per la ricerca di una soluzione abitativa alternativa.

Passato tale termine, la questione sarebbe presa in carico dalle prefetture articolandosi nelle seguenti fasi: la comunicazione del funzionario locale alla prefettura e all'Albo Nazionale dell'Abusivismo Edilizio sarebbe obbligatoria; la valutazione della magistratura avverrebbe in

contenzioso con l'esecutore dell'abuso; l'esecuzione dell'intervento di demolizione e il ripristino dei luoghi avverrebbero ad opera dell'esercito - Genio Demolitori; gli oneri relativi alle opere di ripristino dei luoghi verrebbero computati secondo i prezziari regionali per le opere pubbliche e imputati, insieme al reato penale, all'autore dell'abuso attraverso l'Agenzia delle Entrate - Riscossione; il fondo proposto dal Decreto a sostegno della norma, che andrebbe stabilizzato nel tempo, verrebbe utilizzato più proficuamente per attrezzare e formare opportunamente le diverse sedi dell'esercito sul territorio. Per i nuclei familiari che risultino indigenti su base ISEE si potrebbe introdurre il principio che le spese di demolizione e ripristino dei luoghi siano assunte dallo Stato come si potrebbe istituire per tutti gli abusi pregressi una detrazione fiscale che copra la metà o l'intero costo di demolizione per i cittadini che provvedano in proprio al ripristino.

- 3) Un terzo e non meno importante aspetto riguarda il **finanziamento stabile** dell'azione di affermazione della "legalità costruita", sebbene, va ricordato, la norma stabilisca che è l'esecutore dell'abuso a dover pagare per il ripristino dei luoghi (DPR 380/2001). E' per tale motivo che proponiamo il ricorso al Genio Demolitori dell'Esercito per le demolizioni, in modo da ridurre il costo effettivo degli interventi e slegarlo dalle esigenze di bilancio dei comuni e dell'opportunità politica locale - è da tener presente, infatti, che è lo Stato ad aver ispirato nei cittadini in questi ultimi decenni la fiducia in un prossimo condono edilizio e ad aver sostenuto indirettamente la pratica abusiva -. Una via alternativa e lungimirante di finanziamento potrebbe inoltre essere quella di alimentare tali azioni attraverso un fondo unico dedicato alla cura del territorio sostenuto da forme di tassazione indiretta che scoraggino, tra l'altro, la produzione, la distribuzione e il consumo di beni inquinanti.

- 4) Al di là della violazione della regola urbanistica, infine, bisognerebbe risolvere il problema della **responsabilità civile e della sicurezza pubblica** non risolto ma aggravato dai vari condoni intercorsi dal 1985 al 2004: se pure, infatti, il condono determina la regolarizzazione amministrativa del fabbricato e l'estinzione del reato penale in violazione della regola urbanistica per l'esecutore, questo non estingue il problema della regolarizzazione strutturale e idrogeologica del manufatto - salvo che se ne dimostri la bontà o l'avvenuta messa a norma -. Per ogni opera abusiva o condonata permane così, infatti, l'incompletezza progettuale (la mancata verifica strutturale e idrogeologica che dagli anni Settanta è, in varie forme, obbligatoria per tutti i fabbricati di nuova costruzione o di modifica) e, di conseguenza, il problema della responsabilità dell'esecutore e dell'impresa edile esecutrice per i danni che si dovessero verificare all'interno e all'esterno dell'immobile verso terzi. Andrebbe così affermato chiaramente che lo Stato non può assicurare alcun sostegno alla ricostruzione del fabbricato abusivo in caso di crollo; che alle imprese edili e ai professionisti che si prestano a pratiche abusive dovrebbe essere sospesa la licenza di operare; che per il futuro, incluse o meno i 5,4 milioni di domande di condono ancora pendenti, proprio in relazione al rischio per l'incolumità alla persona che ogni abuso rappresenta, il detentore dovrebbe pagare le relative imposte statali e locali moltiplicate da cinque / dieci volte

con l'obbligo di stipulare peraltro una opportuna polizza assicurativa di responsabilità civile verso terzi; che un immobile abusivo non può essere ceduto a terzi.

Il problema dell'abusivismo edilizio, allora, probabilmente, troverebbe soluzione automa: i costi che lo Stato dedica agli interventi nei casi di calamità naturale si andrebbero naturalmente a ridurre; l'intervento di ripristino dell'abuso da parte dei privati si renderebbe obbligato; le costruzioni regolari guadagnerebbero in valore, quelle abusive lo perderebbero definitivamente.